

Programa de Gobierno de Bachelet: Ambigüedades, Giro a la Izquierda y Exceso de Estatismo

El programa de Michelle Bachelet deja claro el norte que la candidata tiene para Chile. Se trata de un país con un gran Estado, que irrumpe en la vida de las personas desde la primera infancia, dejando poco espacio para que los proyectos personales. Lo más preocupante es el exceso de estatismo y la ambigüedad de los mecanismos que se utilizan para llegar a estos fines.

En esta edición:

Programa de Gobierno de Bachelet: Ambigüedades, Giro a la Izquierda y Exceso de Estatismo

Los Proyectos Clave de la Agenda Legislativa en Trámite

A sólo tres semanas de las elecciones presidenciales, la ex Presidenta Michelle Bachelet dio a conocer su programa de Gobierno para el período 2014-2018. Se trata de un documento que prioriza los tres grandes ejes de su campaña: Nueva Constitución, reforma educacional y cambio del sistema tributario. A esto, se suman 32 capítulos sobre otras materias de gobierno.

Además del notorio retraso con que se reveló el contenido programático de la candidatura, en el documento entregado quedan en evidencia las tensiones propias de una coalición que pretende gobernar con tendencias políticas tan distantes en lo valórico y en su concepción económica y social, como son la Democracia Cristiana y el Partido Comunista. La manera que se encontró para superar estas presiones fue dejar abiertos los mecanismos de obtención de las metas y plantear que después de los comicios se zanjarán los detalles. Así, por ejemplo, existe ambigüedad respecto de la forma en que sería discutida y aprobada una Nueva Constitución y cómo se implementará la gratuidad universitaria. Con todo, especialmente en materia constitucional, se nota un avance de las posiciones de izquierda.

El postergar debates en áreas claves -a lo anterior se suma el previsional, laboral y cambio de sistema electoral- sólo augura conflictos para el país de cara a un potencial Gobierno, además de dificultar a los ciudadanos un voto informado.

Se suma la preocupación por el sesgo estatista de muchas propuestas, las que pretenden sin mayor justificación imponer al Estado como actor sin hacer la conexión con cómo esto aporta a la solución del problema. Hay múltiples ejemplos de esto en el programa, quizás el más evidente es el de la AFP estatal, que por su sola existencia no logrará mejorar las pensiones del sistema. También en materia energética se desliza un rol más importante del Estado en términos de su planificación, sin explicar cómo esto garantizará más generación eléctrica, que es el problema que aqueja al país. Las múltiples institucionalidades nuevas o elevadas de rango que se proponen -se registran un total de 56 nuevas entidades estatales, como ministerios, subsecretarías y comisiones permanentes- confirman el acento en la solución desde el Estado de los problemas identificados.

Dentro de lo positivo del programa está la propuesta para combatir la delincuencia, que sigue las líneas del actual Gobierno y está en sintonía con el programa de Evelyn Matthei presentado ya hace un tiempo. No obstante, se echa de menos la entrega de mayores facultades a los policías, dado que el aumento de dotación no garantiza que se cumpla el objetivo de mejorar la calidad. También hay ambiciosas metas en materia de empleo -replicando la proyección de 600 mil empleos planteada por la candidata de la Alianza- lo que implica un reconocimiento de que el trabajo es el mejor camino para superar la pobreza y mejorar la calidad de vida.

A continuación, comentaremos los tres principales ejes planteados por la campaña (Nueva Constitución, Reforma Educacional y Tributaria) y luego pondremos sobre el tapete otras preocupaciones que surgen del programa.

Una Nueva Constitución: Incógnitas permanecen

"La ciudadanía debe participar activamente en la discusión y aprobación de la Nueva Constitución. Para tal efecto, el proceso constituyente supone, de entrada, aprobar en el Parlamento aquellas reformas que permitan, precisamente, una deliberación que satisfaga esta condición", plantea el programa de Bachelet. A pesar de que se ha sostenido que el debate constitucional tendrá sede en el Congreso, no queda para nada claro qué se entenderá por un proceso participativo y cuáles serán las reformas "de entrada" que serían imprescindibles como condición para no avanzar por otras vías (como lo sería una Asamblea Constituyente). Obviamente estas reformas requerirán del concurso de todas las fuerzas políticas. Pero ¿serán respetadas las posiciones diferentes en el Congreso respecto de las reformas, por ejemplo, diferencias en torno a la ratificación o no del proceso mediante plebiscito? ¿serán estimadas estas diferencias como un "bloqueo" que hagan, como se ha sostenido por estos días, evaluar "otras vías"? Es curioso que un proceso constitucional que, por su naturaleza, es algo que debe unir a la comunidad política, desde el comienzo, pareciera tener un fuerte tono de división.

Desde la perspectiva del contenido, si bien la mayoría de las propuestas tienden a reproducir una serie de reglas que actualmente existen en la Constitución (o han sido reconocidas en la jurisprudencia), hay algunos aspectos concretos preocupantes de esta "Nueva Constitución".

Primero, se busca consagrar un Estado Social de Derechos que, en la práctica, implica constitucionalizar el Estado de Bienestar y el principio de solidaridad, garantizando derechos económicos, sociales y culturales mediante acciones constitucionales como el recurso de protección, lo que hace que sean los jueces, y no el Congreso, los que tengan la última palabra en legislación social. Es curioso que quienes por años sostuvieron que las Constituciones deben ser neutrales desde el punto de vista económico-social, busquen instaurar ahora uno.

Asimismo, se observan amenazas a la libertad de expresión sobre la base de buscar un "pluralismo informativo", que, lamentablemente, parece inspirado en modelos autoritarios de la región: "Una ley determinará los límites a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación social, tanto mono-medial como multimedial, así como la apertura plural del espectro radioeléctrico, y la distribución del avisaje público, de modo de garantizar el pluralismo informativo y el libre acceso a la información".

En materia económica, se plantea derechamente el *royalty* a todos los recursos naturales, extendiendo la regla actual que recae sobre la minería a diversos sectores. "La Nueva Constitución debe reconocer el dominio público pleno, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos hídricos, mineros y del espectro radioeléctrico. El Estado tiene derecho a regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente minerales".

Finalmente, no parece razonable reemplazar el actual modelo de reforma constitucional basado en quórum de 3/5 y 2/3, dependiendo del capítulo, que dan estabilidad a la Constitución y son moderados desde la perspectiva del derecho comparado, por la mayoría absoluta en el Congreso (volviendo a la regla de la Constitución de 1925). Además se funda una regla de dudosa estabilidad institucional: las diferencias entre el Congreso y el Presidente sobre el contenido de una reforma constitucional en cualquiera de sus trámites, "deberán ser sometidas a referéndum constituyente de forma que sea el pueblo el que arbitre tales diferencias".

Reforma educacional: Daño a la libertad de enseñanza

Los amplios cambios al sistema que propone Bachelet parten de la base que la educación es un derecho social, pero no aclara qué significa en la práctica. Se prometen garantías explícitas en acceso, calidad y financiamiento de la educación. ¿Tendrá entonces el Estado que

responder por la insatisfacción en alguno de estos ámbitos? ¿Tendrá la capacidad para hacerlo?

Un segundo principio general es el fortalecimiento del rol del Estado como proveedor y fiscalizador. Esto significa que expropiará la libertad que tienen hoy los privados con fines de lucro de proveer educación -un tercio de la matrícula- y la traspasará al Estado, esto último es un atentado contra la libertad de enseñanza.

Tercero, se plantea un fortalecimiento de la educación pública. Se propone una nueva institucionalidad -que llaman un Servicio Nacional de Educación Pública descentralizado y Servicios Locales de educación pública- que no se hace cargo del verdadero problema de la educación pública, que tiene que ver con la excesiva burocracia y falta de autonomía de las escuelas. El programa plantea que por la sola irrupción del Estado con más fuerza se superarán los temas de calidad pendientes, pese a que todos los estudios consideran que esto se juega en el aula.

El programa fija cuatro pilares de la reforma educativa, algunos de los cuales ya están recogidos en las reformas educacionales de los últimos años o bien se apoyan. El primero de ellos es la calidad: se busca "ampliar el concepto de calidad más allá del SIMCE", sin embargo, esto ya lo hace la Agencia de Calidad, que construye una serie de indicadores como ambiente escolar, participación y salud escolar. Con respecto a la calidad docente, no se menciona nada sobre una nueva carrera docente que incentive la participación de los mejores, sino sólo propone un sistema público de perfeccionamiento, aun cuando ha quedado demostrado que este tipo de programas no se relaciona con un mayor desempeño en las aulas. En educación superior se elevarán las exigencias en la acreditación, teniendo en cuenta el nivel de equidad y deserción. Sin embargo, más que elevar las exigencias, lo que se requiere es hacerla más pertinente y objetiva, de manera que permita el desarrollo de proyectos diversos, y a su vez se asegure que estos cumplen con los requisitos para hacer posible el llevarlos a cabo. Con respecto al segundo pilar, la segregación e inclusión, se plantea que se eliminará toda forma de selección al ingreso, dejando de lado la evidencia de que las mejoras en calidad y los factores geográficos son factores que pesan en esta materia. En el tercer pilar se plantea que se avanzará "hacia una gratuidad universal en un período de 6 años", de manera que en su gobierno sólo llegaría al 70% en educación superior, es decir, 10 puntos porcentuales más que la cobertura alcanzada por el gobierno actual. Amplias preguntas quedan sobre la implementación de esta medida, especialmente con respecto a la educación superior en materia de universidades privadas y aranceles cubiertos. Finalmente, con respecto al pilar del fin al lucro en todo el sistema educativo, se estipula que sólo se entregarán recursos a instituciones sin fines de lucro que garanticen una educación de calidad, y que cumplan con una serie de

requisitos impuestos desde arriba. Falta aclarar de qué forma se llevará esto a cabo en educación escolar, en que un tercio de la matrícula se vería amenazada, y si, por ejemplo se indemnizarán a colegios con fin de lucro y a sus alumnos y profesores.

Preocupa que se plantee el fin gradual del financiamiento compartido por la vía de aumentar gradualmente la subvención hasta alcanzar el costo óptimo de educar a un niño. Además de la complejidad técnica de este cálculo, se opta por reemplazar el copago que paga en su mayoría la clase media, en lugar de focalizar los recursos en los sectores más vulnerables. Además, como lo respaldan diversos estudios, el financiamiento compartido no es la fuente de segregación en las escuelas. Por el contrario, es un elemento de aporte y compromiso de las familias con la educación de sus hijos.

Así, la reforma educacional propuesta cae en un diagnóstico pesimista de la educación sin validar los avances a la fecha. Se busca mejorar todos los “males” identificados -baja calidad, segregación y problemas de financiamiento- sólo con mayor Estado, sin identificar los verdaderos instrumentos que ayudan en cada uno de estos casos, y aún cuando hemos visto cómo el Estado fracasa recurrentemente cuando se entromete en los procesos educativos. Preocupa que las familias y las escuelas, quienes tienen el rol clave de acompañar a los niños en el día a día de su educación, queden en segundo plano, viendo disminuidas sus alternativas.

Reforma Tributaria: Un golpe a las PYMES

Hay pocos cambios en la propuesta de reforma del sistema tributario respecto a lo que ya conocíamos. Se mantiene la eliminación del FUT que se había anunciado en junio pasado¹. Las aprehensiones sobre un golpe a las PYMES más la incertidumbre a ojos de los inversionistas se mantienen con respecto al programa, porque no se entra en el detalle de implementación de las medidas (clave a la hora de evaluar el impacto de un cambio tributario). Esto último es grave porque no se trata de ajustes tributarios, sino que de un viraje hacia un sistema que no existe como tal en ninguna otra parte del mundo. Esto complica los intentos por tasar el impacto en la economía de la ambiciosa reforma impositiva que aspira a recaudar 3 puntos de PIB adicionales por año.

Otros aspectos a considerar

En otros capítulos, algunos compromisos merecen atención. En temas de pobreza, además del bono rebautizado “Aporte Familiar Permanente Marzo” que poco aportará en mejorar la calidad de vida, se anuncia una alarmante propuesta que postula cambiar la naturaleza de la focalización,

haciendo que todos reciban ayuda estatal (un verdadero Estado de Bienestar) menos las familias de altos ingresos. Es el camino contrario al que sigue el Ministerio de Desarrollo Social con la Ficha Social que logra identificar mejor a las familias vulnerables para evitar el abuso.

En energía, tema clave que amenaza al país, el programa busca dar un rol más activo al Estado por la vía de establecer un plan estratégico de desarrollo de largo plazo, fortalecer Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), identificar zonas aptas para desarrollo energético por tipo de tecnología, aumentar sus atribuciones para definir la expansión del sistema troncal y promover una mayor participación de ERNC que la recientemente aprobada (aspira a 30% aunque en plazo no definido). Estas medidas apuntan a una mayor planificación centralizada que no sólo conlleva riesgos de ineficiencia y seguridad de suministro, sino que no logra el objetivo principal, que es destrabar la inversión para superar el escollo en que se encuentra Chile en esta materia. En medioambiente, en tanto, se plantea que “el Estado requiere facultades respecto de la propiedad y gestión de los recursos naturales estratégicos y no renovables”. Lo anterior introduce gran incertidumbre respecto de lo que se pretende hacer.

Conclusión

El programa de Michelle Bachelet, pese a estar marcado por la ambigüedad en los mecanismos, deja claro el norte que la candidata tiene para Chile. Se trata de un país con un gran Estado, que irrumpe en la vida de las personas desde la primera infancia, dejando poco espacio para que los proyectos personales, familiares y económicos tomen sus propios rumbos y asuman sus propios riesgos. Se trata de un Estado de Bienestar ambicioso en los derechos garantizados y las coberturas, que recuerda a proyectos fracasados en otros países.

Los lineamientos programáticos de la Nueva Mayoría, pese a sus divisiones internas, parecen coincidir en la fe en que el progreso está asegurado para Chile y que ahora no es tiempo de crecimiento sino de redistribución. El discurso pro dinamismo económico no se sostiene con un programa cuyas tres reformas apuntan en otro sentido, de mayor gasto fiscal y mayor incertidumbre tributaria y constitucional para los inversionistas. Chile debe recordar ante las elecciones de noviembre que los impresionantes avances en materia de pobreza y calidad de vida se hicieron de la mano de un sistema que privilegia la libertad por sobre la dependencia del Estado.

ⁱ Para analizar la propuesta tributaria de Bachelet, ver Temas Públicos LyD Nº 1.116 y 1.117 del 28 de junio y 5 de julio de 2013.