

EL ESTADO OMNIPRESENTE

- En menos de 18 meses de gobierno, las iniciativas aprobadas o en tramitación muestran un único factor común: aumentar el rol del Estado y, en algunos casos, directamente restringir la acción privada en los más diversos ámbitos del quehacer nacional.
- El Estado se ha vuelto sigilosamente omnipresente. No sólo se ha entrometido en la prestación de bienes y servicios que son más eficientemente producidos por el sector privado, sino que además, dispone respecto de los que debemos comer, lo que podemos fumar, la música que queremos escuchar y los días que podemos circular en automóvil.
- Más temprano que tarde, ello no sólo costará caro al país, sino que irá irremediablemente reduciendo los espacios de libertad y elección de la ciudadanía.

PRINCIPIO LYD:

*Rol
subsidiario
del Estado.*

Mucho se habla de las reformas que ha impulsado la actual administración, siendo las más emblemáticas la tributaria, educacional, laboral y constitucional. Sin desconocer el daño causado por estas iniciativas, el que se verá exacerbado con su implementación, cabe alertar de un proceso más profundo y transversal, la madre de todas las reformas: el regreso del Estado omnipresente. En efecto, en menos de 18 meses de gobierno, las iniciativas aprobadas o en tramitación tienen un único factor común: aumentar el rol del Estado y, en algunos casos, directamente restringir la acción privada en los más diversos ámbitos del quehacer nacional. Más temprano que tarde, ello no sólo costará caro al país, sino que irá irremediablemente reduciendo los espacios de libertad y elección de la ciudadanía.

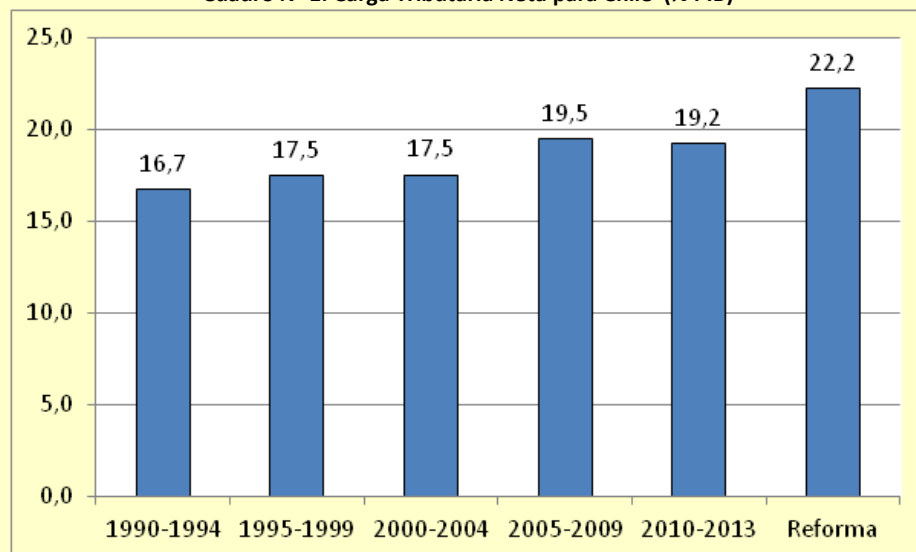
EL ROL DEL ESTADO

Existen miradas contrapuestas respecto del rol que debe asumir el Estado para promover el progreso de la sociedad. Esas diferencias han marcado la historia de Chile, pero no se habían visto tan exacerbadas hasta la irrupción del Programa de la Nueva Mayoría, que ha guiado el devenir de la administración de la Presidenta Bachelet. Los resultados han sido bastante elocuentes -desaceleración económica, caída de la inversión, inconformidad con las reformas, baja de popularidad de la Presidenta, etc.-, sin embargo, hemos sido notificados que no hay disposición a enmendar el rumbo¹.

La actual administración inició su mandato con una importante Reforma Tributaria, cuyo objetivo era elevar la recaudación fiscal en 3% del PIB. Con la reforma aprobada (Ley N° 20.780) la carga tributaria a las empresas (de acuerdo a la definición OCDE) llegaría incluso a ser mayor que el promedio ajustado por PIB o población de los países miembros de la OCDE.

LA REFORMA TRIBUTARIA SIGNIFICÓ UN FUERTE AUMENTO DEL TAMAÑO DEL ESTADO

Cuadro N° 1: Carga Tributaria Neta para Chile (% PIB)



Fuente: OCDE y Informe Financiero Ley 20.780.

De la mano con los mayores recursos disponibles para hacer crecer el Estado, los empleos públicos han mostrado un aumento sustancial en los últimos dos años. En efecto, de acuerdo a datos del INE, la rama de actividad económica “Administración Pública y Defensa” pasó de agrupar 416.220 personas en el trimestre abril-junio de 2013 a más de 467.000 en igual período del año en curso. Otro antecedente que refleja la ampliación del Estado es que del 2,7% de crecimiento que mostró el empleo asalariado entre el trimestre enero-marzo de 2014 y 2015 -primer año del gobierno actual- 1,6 puntos se explican por empleo asalariado público, es decir, un 60%.

Lo anterior ha ido acompañado de una nutrida agenda legislativa que ha reinstalado la presencia del Estado en los más diversos ámbitos -que abarcan prestaciones sociales, actividades productivas y decisiones personales- algunos de los cuales se describen a continuación.

SALUD, EDUCACIÓN Y PREVISIÓN: MÁS ESTADO

La provisión de servicios claves, como la educación, salud y previsión, han estado experimentando la arremetida estatista.

**En educación,
las reformas
del Gobierno
también apuntan a
aumentar su
poder para
intervenir
en los
establecimientos
educacionales.**

En materia de salud son varios los ámbitos afectados, siendo el primero a destacar el de inversión en infraestructura. El gobierno de Bachelet anunció un inédito y millonario plan de inversión en infraestructura hospitalaria para el período 2014 – 2018, que contempla US\$ 4 mil millones para la reposición, normalización y construcción de nuevos hospitales. La expectativa inicial del gobierno era a fines de 2018 contar con 20 hospitales construidos, 20 “en construcción” y 20 “en estudio o licitación”.

Para cumplir con dicho objetivo, el Presupuesto 2015 destinó cerca de US\$ 1.000 millones a la inversión pública en salud, un incremento real de aproximadamente 90% (casi el doble) respecto de lo entregado a este ítem en el Presupuesto 2014. Asimismo, se le cerró explícitamente la puerta a la participación de los privados en esta iniciativa a través de la modalidad de concesiones: en 2014 el gobierno anuló el proceso de licitación (ya en marcha) de 4 hospitales (Marga Marga, Quillota-Petorca, Sótero del Río y Puente Alto) y decidió no concesionar otros 3 hospitales, los que ya estaban proyectados a realizarse bajo dicha modalidad: Curicó, Linares y Chillánⁱⁱ. Esta renuncia resulta incomprensible cuando se consideran los beneficios de dicha modalidad y la baja capacidad de ejecución presupuestaria que ha demostrado tener el gobierno en esta materia (reconocida incluso por sus autoridadesⁱⁱⁱ). De hecho, a junio de 2015 sólo se ha ejecutado 10,6% del presupuesto en inversión.

Pero la arremetida del Estado en materia de salud no termina aquí. Ha habido señales recientes de que se legislará buscando fortalecer el rol de la Central Nacional de Abastecimiento (CENABAST) para permitirle que intermedie las compras de medicamentos no sólo del sector público, sino que también para privados fijando márgenes de ganancia, así como también para que adquiera un rol mucho más activo en la importación de fármacos.

Por último, estaría por ingresar también una reforma al sistema de seguros privados que recogería las conclusiones de la Comisión Presidencial recibidas durante 2014. Todo apunta a que en vez de perfeccionar las ISAPRES, la reforma podría terminar reduciéndolas o incluso destruyéndolas, gracias a que se incorporaría un recorte “solidario” en las cotizaciones de sus afiliados (de monto y fines aún desconocidos),

que podría empujar forzosamente a la población a tener que elegir al desmejorado sistema público.

En educación, las reformas del Gobierno también apuntan a aumentar su poder para intervenir en los establecimientos educacionales. A nivel de educación escolar, la Ley N° 20.845 (que elimina el lucro, la selección y el copago), con el fin de limitar que los dueños puedan obtener ganancias por su gestión, establece detalladamente cómo deben organizarse los colegios a través de un cúmulo inédito de exigencias y de una lista taxativa de los usos que deberán dar las escuelas a sus recursos, limitando claramente el progreso de los procesos educativos. Además, el Estado estará a cargo de decidir el colegio al que asistirá cada niño mediante una tómbola centralizada con criterios elegidos discrecionalmente, y le prohibirá a los padres complementar los recursos públicos para mejorar la educación de sus hijos.

Del mismo modo, el proyecto de nueva Carrera Docente se focaliza en la entrega de amplias facultades al Ministerio de Educación (MINEDUC) en la formación inicial, perfeccionamiento continuo, evaluación y remuneración de los profesores. Es así como el Estado estará a cargo de evaluar y promover a todos los profesores del 93% de los establecimientos subvencionados (municipales y particulares) del país, sin considerar la opinión y visión específica de las escuelas y de sus equipos directivos.

En educación superior, la creación de dos nuevas universidades estatales (ley promulgada) y 15 centros de formación técnica (proyecto en discusión), los cuales podrán operar bajo mecanismos de aseguramiento de la calidad diferentes al resto de las instituciones privadas, dan cuenta de la estrategia del Gobierno de ampliar el rol del Estado en este nivel educativo, aún cuando las cifras relativas a calidad (acreditación y publicaciones científicas) muestran que las universidades estatales ya existentes están por detrás no sólo de las privadas tradicionales, sino también de varias creadas con posterioridad al año 1981.

Pero esto no es todo. El MINEDUC dio a conocer un documento donde se bosquejan las iniciativas que pretende llevar adelante para reformar el sistema de educación superior. En éste se propone un cambio institucional en que se delegan amplias tareas en el Estado, entre los que cabe mencionar: administración del sistema obligatorio de admisión, establecimiento de nuevas y elevadas exigencias de operación de las instituciones, determinación de la pertinencia de la investigación, fijación de aranceles para entregar recursos públicos e incluso, decisiones relativas a la gobernanza de las instituciones. Claramente se observa un control progresivo del

La irrupción del Estado se ha hecho también evidente en una serie de proyectos de ley que han fortalecido los órganos administrativos, exagerando en varios casos su rol y atribuciones.

Estado, que lo involucra en materias que sobrepasan la autonomía que le corresponde a una institución de educación superior.

En materia de previsión, en vez de potenciar el rol subsidiario del Estado a través de un perfeccionamiento del “pilar solidario” (que provee ingresos en la etapa pasiva para los sectores más vulnerables), el gobierno optó por proponer la creación de una AFP estatal. Esta iniciativa no contribuye en nada a resolver los problemas que tiene el país en materia previsional, pero sí puede tener costos elevados. Estos costos van más allá del hecho de que no se ha definido aún un mecanismo que asegure el retorno del capital invertido. Pueden producirse, además, problemas de conflictos de interés en inversiones relacionadas, riesgo de inversión en proyectos políticamente rentables, pero de dudoso beneficio para los cotizantes, y el riesgo político de escenarios de rentabilidad por debajo del promedio del sistema. Finalmente, entonces, la única justificación que queda para persistir en la idea de una AFP estatal es el objetivo de un Estado presente en todos los espacios posibles.

SECTORES PRODUCTIVOS EN LA MIRA

Los tentáculos del Estado también se han extendido a áreas productivas. En energía, el proyecto que amplía el giro de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) a la generación eléctrica revive los tiempos del Estado empresario, aun cuando ningún experto había recomendado el ingreso del sector público a este mercado. Lo anterior no sólo genera preocupación por la falta de competencia de ENAP en el rubro y su débil situación financiera, sino además, porque podría entregar señales equivocadas al mercado en cuanto a que el desarrollo de proyectos eléctricos se vería beneficiado en la medida que opere de la mano de la empresa estatal.

Igualmente en transporte, el proyecto que aumenta el subsidio al Transantiago incluye una disposición para ampliar la actividad de Metro a la operación de buses y otros. Las autoridades han justificado lo anterior en que el Metro pueda operar una flota de buses en un caso de emergencia, por ejemplo, durante la paralización del servicio de alguno de los operadores de buses. Sin embargo, no parece razonable que Metro mantenga una flota de buses de esta magnitud sólo para eventualidades, no sólo por el costo del capital subutilizado, sino también por lo que significa tener contratada esa cantidad de choferes para esos fines, y si el objetivo es que gestione transitoriamente una flota, debe acotarse en esos términos. Existe, por tanto, un claro riesgo de que la autoridad se vea tentada a usar Metro para absorber a los actuales operadores de buses a medida que el sistema profundice su insolvencia

financiera. Lo anterior da nuevas señales de una progresiva estatización del transporte público.

El sector vivienda tampoco ha estado ajeno a la búsqueda de “soluciones” que amplían el rol del Estado. Esta semana, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo anunció que evaluaría la construcción de conjuntos habitacionales estatales para el arriendo. Lo anterior no sólo convertiría al Estado en un gestor inmobiliario, sino que acarrearía todo tipo de dificultades, como hacer exigible el pago de arriendos adeudados, con el consecuente costo fiscal. Esta propuesta ya había sido anunciada en el informe entregado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU)^{iv} en mayo pasado. En él se incluyeron otras recomendaciones que buscan una mayor acción del Estado. Por ejemplo, se propuso definir cuotas de viviendas sociales por comuna y generar nuevas instituciones con facultades expropiatorias^v. Asimismo, se planteó extender las facultades de los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) para entre otras cosas, establecer mecanismos de derecho prioritario a compra de bienes raíces por parte del Estado.

ÓRGANOS DEL ESTADO: MÁS DIENTES

La irrupción del Estado se ha hecho también evidente en una serie de proyectos de ley que han fortalecido los órganos administrativos, exagerando en varios casos su rol y atribuciones.

Un buen ejemplo es el proyecto de ley que fortalece el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), donde el gobierno, con la supuesta intención de dar una mayor protección a los consumidores, entrega excesivas funciones y facultades a este órgano del Ejecutivo. Así, el SERNAC, entre otras cosas, podrá fiscalizar, sancionar, solicitar el cumplimiento forzoso de contratos, actuar como mediador y, además, interpretar y dictar normativa aplicable a todos los mercados, incluso los ya regulados por otros organismos específicos. Ello revela un claro intento de vulnerar la separación de los poderes del Estado al entregarle facultades jurisdiccionales, que por Constitución le corresponden a los Tribunales de Justicia. Similar situación se observa en el proyecto de ley de libre competencia, que también quita facultades al Tribunal de la Libre Competencia (órgano jurisdiccional) para entregárselas a la Fiscalía Nacional Económica, organismo que finalmente depende del Ejecutivo.

La ley que perfecciona el sistema de licitaciones eléctricas, aprobada a principios de año, también aumenta la participación del Estado, pese a las objeciones presentadas

al respecto durante su tramitación. En efecto, se deja a cargo de la Comisión Nacional de Energía (CNE) el sistema de licitaciones (antes en manos de las distribuidoras) y se le entrega una serie de atribuciones que no cuentan con el contrapeso necesario para reducir los grados de discrecionalidad potencialmente existentes.

La Reforma Laboral, por otra parte, propone hacer crecer en forma significativa el rol de la Dirección del Trabajo, especialmente en la negociación colectiva, en el triple rol de regulador, negociador y dirimiente. Y no sólo eso, sino que además, con un claro y reconocido sesgo pro-trabajador, que constituye la esencia de su razón de ser.

La Reforma Tributaria aprobada (Ley 20.780) también aumenta las facultades fiscalizadoras del SII y Aduanas. Se incorporó además, una cláusula antielusiva general que profundiza las facultades fiscalizadoras, lo que tenderá a aumentar la judicialización de asuntos tributarios.

Por último, el proyecto que crea la Comisión de Valores aumentaría considerablemente las facultades de investigación y sanción de infracciones incluyendo interceptación de comunicaciones, entre otros.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS POLÍTICAS

El creciente rol del Estado también se hizo presente en el proyecto que reforma los partidos políticos, al proponer consagrarlos como personas jurídicas de carácter público. Esto los convertiría en entes mucho más fiscalizados por el Estado, pudiendo sólo hacer lo que está expresamente permitido. Lo anterior, sumado a que será el Estado quien disponga de los recursos para su financiamiento, podría significar la imposición de exigencias excesivas a los partidos políticos, comprometiendo su autonomía formal y operacional. Así las cosas, contraviniendo la tendencia de modelos de desarrollo democrático exitosos, donde las agrupaciones partidarias fortalecen día a día su vinculación con la sociedad civil, el Ejecutivo propone que los partidos se desarrollen en el margen de la estatalidad, con los conocidos riesgos de burocratización y distanciamiento de su medio específico que aquello conlleva.

Adicionalmente, el proyecto de ley de financiamiento de la política limita los aportes a campañas políticas, elimina el financiamiento por personas jurídicas y restringe las formas, lugares y modalidades de las campañas, mermando el derecho de asociación, libertad de expresión, etc. El pleno control del Estado sobre la política es, sin duda, un aspecto grave que puede comprometer la independencia, la transparencia y la competencia electoral.

CONCLUSIONES

El Estado se ha vuelto sigilosamente omnipresente, concentrando el poder y tomando decisiones por nosotros. No sólo se ha entrometido en la prestación de bienes y servicios que son más eficientemente producidos por el sector privado, sino que además, dispone respecto de lo que debemos comer, lo que podemos fumar, la música que queremos escuchar^{vi} y los días que podemos circular en automóvil. Se suma a esto el anuncio de un proyecto que busca cambiar la relación del Estado con los niños, tomando a éstos como personas válidas en sí mismas, debilitando el rol de los padres en su formación.

Si después de este recuento aún quiere defender su libertad de elegir y emprender, bueno sería partir por tomar conciencia de lo que está pasando.

ⁱ Entrevista a Presidenta Bachelet "Algunos leyeron sólo la palabra realismo, no escucharon el 'sin renuncia'", La Tercera, 9 de agosto de 2015.

ⁱⁱ Cabe destacar que la cartera de inversiones que el gobierno decidió no concesionar equivale a US\$ 926 millones, monto cercano a un año completo del Plan de Inversiones del gobierno, y a 2.926 camas hospitalarias, más de un cuarto (26%) de las nuevas camas que estarían disponibles al ejecutarse por completo los 60 hospitales anunciados al inicio de la administración Bachelet.

ⁱⁱⁱ La misma ex ministra Helia Molina señaló, luego del discurso del 21 de mayo recién pasado, que los servicios de salud (encargados de licitar y contratar la ejecución de proyectos) "no tienen el personal suficiente o la capacitación para hacer esa tarea" y que "tal vez por ingenuidad no prevé que problemas de judicialización o con los terrenos demorarían tanto en resolverse y retrasarían los plazos".

^{iv} Propuestas para la Política de Suelo para la Integración Social Urbana, Informe Final, mayo de 2015.

^v La medida 8 de CNDU plantea la creación de nuevos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano (SRDU), con amplia capacidad de gestión urbana y otras facultades. Su primera atribución es la dotación de poderes expropiatorios.

^{vi} La Ley N° 20.810 promulgada en abril del 2015 fija porcentajes mínimos de emisión de música nacional y música de raíz folclórica oral a la radio difusión chilena.