

Políticas Públicas

Revista Interdisciplinaria del Centro de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

Andrés Palma

Los Desafíos para 2014: Un Análisis Prospectivo de Políticas Públicas

Eugenio Rivera

Las 95 Propuestas del Grupo Res Pública

José Gabriel Palma

La Economía Chilena, como el Elefante, se Balancea sobre la Tela de una Araña

Matías Goyenechea y Danae Sinclair

La Privatización de la Salud en Chile

Gonzalo D. Martner

Los Desafíos de las Democracias Contemporáneas

Breves de Política Pública

Antecedentes sobre el Presupuesto 2013

2013, Volumen 6, N° 1

ISSN 0718-4611 versión impresa

ISSN 0718-462X versión en línea

Editor responsable: Gonzalo D. Martner.

Editores adjuntos: Andrés Palma, Diego Barría.

Comité Editor Consultivo:

Luiz Carlos Bresser-Pereira, Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

Hugo Calderón, Universidad Libre de Berlín.

Renée Fregosi, Université Paris III Sorbonne Nouvelle.

Edgardo Lander, Universidad Central de Venezuela.

Jorge Lanzaro, Universidad de la República, Uruguay.

Bernardo Kligesberg, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Propósitos: La Revista *Políticas Públicas* se propone llenar una brecha entre la prensa de interés general y las revistas académicas especializadas en economía, derecho o ciencias políticas. La Revista *Políticas Públicas* forma parte de la actividad interdisciplinaria del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile y de su Centro de Políticas para el Desarrollo. Tiene por vocación publicar artículos que sintetizen áreas de investigación académica con vínculo con la esfera pública, que provean análisis económico, sociológico o jurídico de políticas públicas, que estimulen la fertilización cruzada de ideas entre esas disciplinas, que ofrezcan una fuente accesible sobre el estado del arte en el pensamiento sobre las políticas públicas y sobre su aplicación en Chile y América Latina, y que sugieran nuevas orientaciones de investigación futura. Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados y su publicación también puede ser solicitada a la dirección señalada para la correspondencia.

Correspondencia: Enviar correspondencia a Magíster de Gerencia y Políticas Públicas-Centro de Políticas para el Desarrollo, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, Alameda Bernardo O'higgins 3363, Estación Central, Santiago de Chile y/o a rosa.roco@usach.cl.

INDICE

Andrés Palma

Los Desafíos para 2014: Un Análisis Prospectivo de Políticas Públicas

Eugenio Rivera

Las 95 Propuestas del Grupo Res Pública

José Gabriel Palma

La Economía Chilena, como el Elefante, se Balancea sobre la Tela de una Araña

Matías Goyenechea y Danae Sinclair

La Privatización de la Salud en Chile

Gonzalo D. Martner

Los Desafíos de las Democracias Contemporáneas

Breves de Política Pública

Antecedentes sobre el Presupuesto 2013

Los Desafíos para 2014: Un Análisis Prospectivo de Políticas Públicas

Andrés Palma

Profesor del Magíster en Gerencia y Políticas Públicas

Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: andres.palma@usach.cl

RESUMEN

El artículo realiza un análisis prospectivo respecto a los principales desafíos que, en materia de política pública, debieran abordarse en Chile a partir del 2014, momento que marca el inicio de un nuevo período presidencial. Entre las áreas críticas identificadas por el autor, se encuentran la necesidad de alcanzar nuevos acuerdos políticos de raíz democrática, reformas económicas relativas a la concentración y la carga tributaria del país, la matriz energética, la educación y el uso del suelo.

Necesidad de un acuerdo básico democrático

El primer elemento de un análisis prospectivo de políticas públicas es situarse en un horizonte de tiempo estratégico, es decir, mirar más allá de la coyuntura, aunque sin olvidar a esta. De alguna manera es preguntarse por los distintos elementos que requiere una estrategia de desarrollo y por el tiempo que se necesita para implementarla. Sin duda ello obliga a pensar en cómo tomar las definiciones, en qué tipo de definiciones se deben tomar, en el alcance de esas definiciones y, de manera determinante, en el diagnóstico de la situación presente tanto del país como de su entorno. La mirada estratégica obliga a situarse en más de un período de gobierno, y de esa manera obliga a situarse en la construcción de consensos más amplios que los de una simple mayoría para que efectivamente exista esa mirada estratégica y, al menos en estos aspectos básicos pero fundacionales, no se cambie el sentido de la evolución de la sociedad cada vez que cambia el gobierno.

Decir aspectos básicos pero fundacionales es buscar en primer lugar elementos de estabilidad política y social a partir de los que se construyan los ejes del desarrollo. Las cartas fundacionales y las Constituciones son el primer paso de construcción de esos aspectos que crean el ambiente para la construcción de políticas de largo plazo que tengan una aprobación mayoritaria por parte de la sociedad. Ese es el sentido de exigir altos quórum para su aprobación.

Chile posee una Constitución que se generó sin esos consensos fundamentales y, aunque ha sido modificada para que pueda ser considerada una carta democrática,

sigue sin representar esos consensos en aspectos fundamentales, algunos de los que están contenidos en su propio texto y otros en las Leyes Orgánicas Constitucionales que de ella se han derivado en el período en que no existía la democracia.

Urge construir un conjunto de reglas de convivencia que adquieran plena legitimidad ante la sociedad, única manera de poder contar con un espacio de definiciones que posibilite avanzar en la construcción de acuerdos sobre los temas estratégicos fundamentales. De alguna manera, al aceptar la gran mayoría del país participar en los plebiscitos de 1988 y 1989, se aceptó un consenso sobre las reglas del juego a que hemos estado sometidos desde entonces, pero ese acuerdo mayoritario se ha visto insuficiente para abordar aspectos claves del desarrollo, que son los que se abordan en este análisis. Ello se ha debido a que antes y después del plebiscito de 1989 la minoría del país impuso normas que solo se podrán modificar si esa minoría está de acuerdo en ello, y por ello no ha habido consensos en aspectos fundamentales de la estrategia de desarrollo del país.

Parece haber acuerdo en aspectos significativos del diagnóstico, pero ese acuerdo no se puede traducir en un proceso de acciones correctivas por ese veto minoritario, y esto constituye el primer desafío efectivo para llevar adelante una estrategia de desarrollo: Cómo conseguir que el acuerdo de una gran mayoría pueda sobrepasar el veto de una minoría que se escuda en su poder obtenido de manera antidemocrática.

Ser capaces de proyectarse a largo plazo

Tal vez ello requiera repensar más cosas de las que estamos habituados a revisar, y mirar la realidad con ojos verdaderamente innovadores. Si de verdad somos capaces de renovar nuestras miradas, ello nos debiera ayudar a estructurar una propuesta de desarrollo nueva. Para este proceso es necesario desideologizarse para reideologizarse. Esto es complejo, es dejar de pensar para pensar cosas nuevas. No creo que alguien pueda hacerlo voluntariamente, ya que se es muy dependiente de los propios pensamientos. Una instancia de compartir reflexiones es una buena manera de hacer este proceso. Por esta razón es importante entender que las propuestas son a su vez provocaciones al pensamiento propio.

Los desafíos que el país enfrentará en los próximos gobiernos se pueden mirar desde varias perspectivas. La primera más obvia es mirar los problemas que tenemos hoy y buscar formas de atenderlos o resolverlos. Una segunda es mirar los problemas que tienen otros y que nos pueden llegar a afectar en el futuro, esta es ya un avance de repensar. También podemos mirar lo que puede llegar a ocurrir si resolvemos o si no resolvemos los problemas que tenemos hoy, es decir hacer un ejercicio de anticipación. Otra forma de descubrir nuevos desafíos es no mirar los problemas de hoy, sino los impactos de las acciones que hoy se están emprendiendo y planificar cómo debiéramos actuar frente a esas situaciones. En fin, debemos hacer distintos ejercicios simultáneamente, pero esos ejercicios deben ser de anticipación a partir de la realidad que estamos creando.

No hemos sido especialmente prolijos en el desarrollo de ejercitarnos en prever los escenarios que vamos a tener que enfrentar, por así decirlo no actuamos o propusimos sobre la base de imaginar los impactos de las políticas que fuimos implementando y que cambiaron y cambiaban significativamente la realidad. En el pasado fuimos muy agudos en analizar estos procesos, pero desde el retorno a la democracia no dimos importancia a la reflexión sobre las consecuencias de largo plazo de nuestras políticas: no hicimos evaluaciones de impacto. No es la idea hacerlo en esta presentación, pero si sería importante que este colectivo lo realice, sin grandes pretensiones, pero con rigurosidad.

Podría ser interesante atender a los temas que han dejado de serlo en los últimos años: ya no es un tema de gran significancia el control de la inflación o la generación de ahorro doméstico, ni está entre las primeras prioridades el tema de la falta de viviendas o de la existencia de mucha gente viviendo en campamentos. Tampoco parece ser un tema acuciante el de la infraestructura de salud, portuaria o de transporte interurbano. Tal vez tampoco lo sean el de la infraestructura educacional, la red de telecomunicaciones o el saneamiento de las aguas, el alcantarillado o la alimentación escolar, o inclusive la alimentación de todas las personas. El país ya no tiene un 38% de su población viviendo en situación de pobreza, ni un déficit de un millón y medio de viviendas. No quiere decir esto que estos problemas estén resueltos, pero podríamos pensar que en estos temas, y otros, se dan dos condiciones: su importancia ha disminuido porque para muchas personas que eran afectadas por estos temas esto ya no es así, y hay políticas y redes que atienden estos problemas y su solución con relativa eficiencia. Cabe preguntarse, de todas formas si frente a estos temas esas políticas y redes van a continuar siendo eficientes, pero es tanto o más importante preguntarse si los impactos secundarios de estas políticas y acciones son ahora de mayor importancia (esto diferencia la evaluación de impacto de las evaluaciones de resultados).

Es imposible que se vean todos los efectos secundarios además de los resultados, más en algunos casos resulta evidente la identificación de algunos de los impactos. La segregación de las ciudades y el deterioro de determinados asentamientos urbanos es un resultado de las políticas habitacionales. La inflación afecta de manera muy diferenciada a los diferentes grupos sociales, especialmente por el impacto de la demanda internacional de alimentos. La mejoría evidente en las condiciones sanitarias ambientales se ha realizado con financiamiento directo de los usuarios, lo que es correcto pero afecta sus ingresos disponibles aun cuando existan subsidios parciales. También ello ha ocurrido con el desarrollo de áreas importantes de infraestructura, especialmente de transporte, pero también de salud y otras. El financiamiento compartido en la educación ha contribuido a aportar mayores recursos al sistema, pero ha incrementado los niveles de segregación.

Así también es necesario ver qué problemas subsisten: Energía, calentamiento global, empleos de baja productividad, desindustrialización, endeudamientos crónicos, concentración de la propiedad, segregación, demandas de participación, sistema

electoral y de control de gestión política y pública. Y también los nuevos problemas que habrá que abordar y aquellos que aún no parecen y que aparecerán.

Democratizar la sociedad además de sus instituciones

El primer problema en magnitud se refiere a la concentración del poder. Poder político, comunicacional y económico principalmente.

Es significativa la relación entre malestar ciudadano y concentración del poder político: las encuestas de toda índole muestran una baja valoración de la política y de sus instituciones. Esto tiene una directa relación con la concentración del poder y con las estructuras de acceso y de renovación del mismo. Aunque es un problema universal o que acaece en casi todas las sociedades, en Chile no podemos obviar su relación con los sistemas de generación de autoridades, tan poco balanceados. Quiero ser claro y preciso: El sistema mal llamado binominal ha permitido que un tercio de la Cámara de Diputados se renueve en cada proceso electoral, pero cada vez los parlamentarios son electos por un menor número de electores y cada vez se necesita de un menor número de votos para ser electo. Es un hecho cierto que, aún con primarias, las dirigencias políticas tienen un peso superlativo en los procesos electorales, y que pese a que existe una norma constitucional que profundiza la democracia en las regiones, no se ha tenido la voluntad de legislar para hacer dicha norma operativa. Aún cuando se está avanzando en esa legislación cabe la duda sobre el resultado de la elección de Consejeros Regionales que serán electos por universos muy amplios para coadministrar las regiones y que solo tendrán una dedicación parcial a esa tarea.

Tampoco es menor el tema de la concentración del poder local. Aunque hay excepciones que confirman la regla, derrotar a un alcalde en funciones resulta de una magnitud épica, y las relaciones entre alcaldes y concejales para mantener sus cuotas de poder resultan casi incestuosas y frecuentemente cruzan las barreras de partidos y coaliciones. La reelegibilidad de cargos que administran recursos públicos es fuertemente limitada en el caso de la nación, pero no tiene límite alguno en las regiones y comunas, lo que resulta un profundo contrasentido.

Así como el poder local se concentra, la estructura del Estado promueve y facilita la concentración y, directamente relacionado a ello, la falta de transparencia y todo lo que ello conlleva. Lo poco que se avanzó con la creación de la Alta Dirección Pública se ha visto reducido en sus alcances e implementación a poco andar, no solo en el actual gobierno, y se requiere un cambio de enfoque en la gestión pública para que la transparencia, la eficiencia y la participación sean reales. Un enfoque adecuado sería que los servicios públicos fueran dirigidos por un directorio de integración plural y generado por las diferentes instancias de representación. Esa composición posibilitaría el control y mejorar la transparencia y la participación, y ese directorio sería el responsable de seleccionar, bajo criterios de Alta Dirección, a los ejecutivos de cada servicio. Ello daría continuidad a la gestión y posibilitaría la dirección política adecuada.

Por cierto la concentración de poder está afectada positivamente por la falta de financiamiento público a las actividades políticas, campañas y partidos, y por la inoperancia práctica de las normas que limitan el gasto de campañas.

La actividad política, y por lo tanto el desarrollo de los países, está fuertemente condicionada por el peso de los medios de comunicación. Chile ostenta uno de los niveles más impresionantes de concentración de medios de comunicación entre los países democráticamente gobernados. La concentración de medios se produce no solo a nivel de la prensa, sino también en radio y televisión. Independientemente de lo necesario, positivo o negativo que se considere el tener medios públicos de comunicación, el resultado de las políticas aplicadas en Chile, aún en los veinte años de gobierno de las fuerzas de centroizquierda, es de mayor concentración de medios, con fuertes restricciones al desarrollo de los medios comunitarios, locales y regionales.

La concentración de los medios de comunicación tiene a su vez relación con la concentración del poder económico. ¿Cuántos años debieron pasar para que los grandes consorcios empresariales comenzaran a poner avisos en The Clinic, pese a su altísimo tiraje en los estratos medios y altos de la sociedad?

Enfrentar en serio la concentración económica y sus consecuencias

La concentración económica ejerce un impacto de gran magnitud en la actividad política. Pero además es ineficiente desde el punto de vista del crecimiento de la economía y del desarrollo de los mercados. Sin embargo la economía chilena es concentrada por su propia estructura, y se la suele tratar como si no lo fuera. En los cursos de organización industrial se señala que un mercado no es competitivo si los actores que controlan el 80% de ese mercado pueden reunirse en una sala de reuniones o en la sala de clases. ¿Cuántos mercados de bienes y servicios de nuestro país quedan fuera de esta definición práctica? No atender a este componente estructural de nuestra economía es contribuir a concentrarla más y a concentrar el poder subyacente a esa capacidad de tomar decisiones. En los veinte años que la Concertación ejerció el poder gubernamental fueron pocos los avances en esta perspectiva, normalmente obstruidos por la derecha, pero no solo por ellos, y la concentración económica siguió aumentando. De hecho es la concentración económica lo que explica el bajo avance en mejorar la distribución del ingreso y no otros elementos.

La concentración del poder económico no es neutra desde ningún punto de vista relacionado con el desarrollo de la sociedad ni con el crecimiento de la economía, y menos con la distribución de los beneficios de ese crecimiento.

Los pocos grupos de poder que controlan los Fondos de Pensiones definen en qué se utilizan dichos fondos, es decir deciden en qué se invierte en el país, o en otras palabras como se crecerá, con cuánto empleo y con cuanta tecnología, etc. El control de los Fondos de Pensiones es una manera de ejercer control y dominio sobre el acontecer de la sociedad no solo en el espacio de las finanzas. Pese a que las empresas

y entidades en las que pueden invertirse los Fondos de Pensiones están reguladas por la legislación, ese control –de suyo muy importante para evitar que se generen pérdidas en los fondos de los afiliados- es de índole financiero y totalmente insuficiente para contrarrestar el poder de quienes toman las decisiones de inversión. Esa regulación está orientada adecuadamente en un solo aspecto, pero no considera los impactos estructurales de la administración de los ahorros más importantes de la economía. El Programa de Gobierno del Presidente Aylwin pretendía una serie de cambios al sistema, entre ellos incorporar directores representativos de los ahorrantes en los consejos de administración como una forma de atenuar el poder de los propietarios de las Administradoras, sin embargo esos cambios no se implementaron y no se reiteraron en los programas de gobierno posteriores, ni siquiera con motivo de la Reforma Previsional impulsada por la Presidenta Bachelet. Y resulta que tan importante en el desarrollo de un país es el que se produce como el cómo se produce, y esa decisión es ajena a los reales propietarios de los ahorros previsionales.

Sin duda alguna, el incremento de la concentración del poder tiene relación directa con la administración de los fondos previsionales y sus decisiones de inversión, posiblemente tengan mucho más impacto en este sentido que las mismas decisiones de gasto del gobierno, ya que la gran mayoría de los gastos del gobierno son gastos sociales y no inciden en las decisiones de inversión y no afectan significativamente la estructura de poder de la sociedad, en términos económicos son redistributivos, pero no distributivos.

Las decisiones de inversión determinan, directa o indirectamente, no solo la cantidad, calidad y especificidad de los empleos, sino también la localización de los mismos, la estructura de las ciudades, las demandas por la educación y las propias ofertas educativas, y un sinnúmero de otras cuestiones estructurantes de la sociedad, incluida la política.

Es recurrente que los agentes económicos que controlan el poder realicen un conjunto de apreciaciones sobre las estructuras institucionales, sociales, políticas y económicas como si esas apreciaciones estuvieran revestidas de un conocimiento científico. Esto ocurre en áreas como el nivel del salario mínimo, la tasa de interés de referencia, el tipo de cambio y el gasto del gobierno y los impuestos. Pero también avanzan en temas como la discriminación, las políticas de género, los asuntos indígenas y el calentamiento global y la generación de energías.

La concentración del poder, en sus distintas dimensiones, trae consigo un asunto de mayor complejidad, cual es la pérdida de confianza en las instituciones y en el sistema político democrático, creando espacios para movimientos antisistema y populismos de diferente signo que terminan canalizando el descontento de las personas y, en muchos casos, generando procesos de retroceso democrático, social y económico. Lo vemos en sociedades latinoamericanas, pero también en otros países. La sociedad que dio origen al gobierno de Hitler y luego a la dictadura nacionalsocialista no era una sociedad particularmente inestable ni en una crisis desbordada, pero era una sociedad que había perdido la confianza en sus instituciones.

Una de las mayores disconformidades que se expresan en la sociedad se relaciona con el endeudamiento de las personas y de las familias. Es interesante consignar que cuando se quiere incrementar el salario mínimo son muchos los actores empresariales, políticos y académicos que señalan las inconveniencias de esa medida. Esto se debe a que el salario mínimo es un precio de gran importancia en la economía y en la sociedad. Pero no ocurre lo mismo cuando se plantea la necesidad de incrementar la tasa de interés, que es otro precio tan importante o más que el anterior y que puede afectar a mucha más gente en definitiva. Con esta comparación no quiero señalar que los movimientos al alza de la tasa de interés no sean necesarios en determinadas circunstancias, ni que las alzas del salario mínimo no tengan impacto en la economía, solo quiero demostrar la desigualdad en la discusión pública sobre dos precios relevantes. Y poner de manifiesto la relevancia de la tasa de interés ante el endeudamiento de las personas y familias, y no solo de las empresas y el sector financiero.

En un estudio sobre las clases medias en América Latina pudimos sostener que las características centrales de los sectores medios se relacionaban con el acceso a la propiedad, básicamente de vivienda y automóviles, a la educación superior y al endeudamiento bancario. Sin duda en los veinte años de gobierno de la Concertación la clase media se expandió de una manera que el país no había conocido, si se toma en consideración estos elementos definitorios. Pero justamente esos elementos en su conjunto, particularmente en la última década, han sido detonantes del endeudamiento permanente y en montos significativos de las familias chilenas. Este endeudamiento ha crecido en paralelo al crecimiento de las utilidades del sistema financiero lo que resulta aún más crítico para esas mismas familias que normalmente se ven en la obligación de destinar todas sus ganancias de ingresos al pago de intereses por deudas que disminuyen en montos muy menores en el tiempo.

Poner de relieve el problema del endeudamiento busca señalar la necesidad de abordar el tema en toda la implicancia que ello representa, ya que no solo es un problema financiero sino un problema social de primera magnitud, y no tiene por objeto proponer una forma de condonación de las deudas, aún cuando en algunas situaciones esto sea un camino adecuado tal como ha ocurrido en el pasado. Esas situaciones en las que necesariamente habrá que establecer mecanismos de financiamiento público o con aportes públicos, como el ya anunciado para la educación superior, requerirán un adecuado financiamiento, lo que obligará a incrementar la carga tributaria.

Una reforma tributaria pro equidad

Hace unos meses hemos podido conocer cifras que muestran el impacto del ejercicio del poder económico en el sistema tributario. ¿No debiera ser un escándalo de primera magnitud que después que todos los chilenos pagan sus impuestos los ricos son más ricos y los pobres son más pobres? Sin embargo no fue esto causa ni en su

propósito está la corrección de estos aspectos de la r forma tributaria que se aprobara en este gobierno.

Si se discutió un proyecto de reforma tributaria es porque la sociedad, y específicamente el movimiento estudiantil, puso el tema en la palestra, no porque el gobierno tuviera en sus planes impulsar una reforma de este tipo, ni porque la oposición política impusiera su agenda en esta área. La ley no corrige los aspectos básicos que hacen que después de impuestos la concentración económica sea mayor que antes de impuestos, aun cuando tiene numerosos elementos positivos. Tampoco en su conjunto representa un incremento tributario significativo o que permita abordar los déficits de las políticas públicas con garantía de sostenibilidad.

El incremento de la carga tributaria es una necesidad clave para el desarrollo del país, y debe hacerse con criterios de eficiencia tributaria, es decir creando tributos simples, que recauden lo suficiente y que sean equitativos horizontalmente (que los que ganan lo mismo tributen lo mismo) y verticalmente (que aporten más los que ganan más). Nuestro sistema tributario es claramente ineficiente en estas perspectivas, pero por ello mismo es posible realizar cambios tributarios que no sean traumáticos para la sociedad, es decir que no disminuyan la inversión productiva, ni el consumo básico, ni desincentiven el trabajo o el empleo. A veces aspectos de gran simpleza se postergan por falta de voluntad de las elites y por presiones de quienes obtienen beneficios que no sean socialmente correctos.

Los cambios tributarios que se requieren son relativamente simples y apuntan en la dirección de eliminar gastos tributarios, que benefician a menos del diez por ciento de los contribuyentes, que ya son un porcentaje muy menor de la población, a establecer un adecuado nivel de impuesto a las ganancias de capital o de renta de las empresas incluyendo en ello la eliminación del beneficio para los propietarios del capital de rebajar de sus impuestos personales el impuesto pagado por las empresas, y rebajar el IVA, en lo posible incluyéndole una cláusula de variabilidad contracíclica. Sustituir IVA por impuesto a la renta es además una forma de estimular el crecimiento, ya que la rebaja del IVA estimula el consumo que es el motor del crecimiento, en tanto que el impuesto a la renta afecta, si en algo, el proceso de ahorro-inversión de las empresas, que a su vez puede ser estimulado por otras vías con mayor eficiencia, como por ejemplo mediante depreciación acelerada.

Un adecuado sistema tributario debe resolver también si se desea estimular el empleo o la acumulación de capital, cuestiones que no siendo contradictorias en si corresponden a énfasis que se dan en la realidad. Uno de los cambios que se debe impulsar al sistema tributario es que promueva el empleo, y empleo de calidad. El sistema chileno no fue concebido para esto, sino para estimular el ahorro de las empresas y de las personas, poniendo énfasis y dando ventajas a la acumulación de capital. Es perfectamente lícito optar por un sistema de esa índole, pero también es pertinente preguntarse si ello debe ser sostenido indefinidamente en el tiempo. Al instalarse el sistema tributario actual, y hasta bastantes años después, uno de los grandes defectos de la economía chilena lo representaba su bajo nivel de ahorro interno o doméstico, relevado por la necesidad permanente de recurrir a ahorro

externo para desarrollar todo tipo de proyectos, cuestión que ha cambiado radicalmente tanto por el nivel de ahorro de las empresas, que se expresa en el volumen del FUT, y el ahorro del Gobierno, como por el que acumulan los Fondos de Pensiones. No es menor señalar también que el conjunto de políticas económicas impulsadas los últimos veinte años han permitido acceder a ahorro externo bajo condiciones más ventajosas que nunca antes en nuestra historia, y si se mantiene la seriedad de las políticas, no hay razón para que haya un cambio al respecto.

Resolver democráticamente la matriz energética

Chile es un país con grandes potenciales energéticos, sin embargo somos tal vez uno de los países energéticamente más dependientes. La causa principal de esta dependencia y de falta de investigación e innovación en materia energética reside en la definición de que son los privados los que definen cómo, cuánto, en dónde y a qué precio se produce la energía, en base a una política pública en que el Estado solo toma nota de las definiciones de los privados. Ello nos ha llevado a que tengamos los mayores niveles de precio y los mayores niveles de dependencia energética en la región, y que estemos permanentemente amenazados por las presiones de quienes toman las decisiones, muchos de ellos sin compromiso real con el país y su población.

Menos del diez por ciento de la energía que utilizamos proviene de fuentes propias de nuestro país, y no hemos sido capaces de aprovechar las fuentes propias como las caídas de agua, los volcanes, el viento, las mareas y el sol. No es difícil responder por qué no hemos avanzado a paso firme en estas áreas, por ejemplo utilizando los recursos de los fondos de investigación para avanzar en desarrollo de alternativas en lo que hoy somos tan deficitarios o estableciendo subsidios efectivos al uso de las energías denominadas ERNC. Ello se debe a que hay una cooptación de las políticas y el discurso por parte de los grupos de poder que controlan la generación por los sistemas tradicionales.

Es necesario un cambio radical en el enfoque, donde el Estado asuma la planificación y la decisión sobre dónde y cómo se generará la energía. Uno de los pasos que se debe abordar es cómo usaremos la energía que si poseemos y cómo posibilitamos, con una decisión política de envergadura que Chile se transforme en líder en el uso de ERNC, pero también en productor de insumos y de elementos que permitan el aprovechamiento de estas energías, generando así una actividad industrial intensiva en trabajo e inteligencia que pueda modificar también la matriz productiva del país.

Hoy todas las estructuras e insumos para generar ERNC deben importarse, en circunstancias que la demanda mundial es creciente por estos instrumentos. ¿No sería razonable que además de además de destinar los recursos de I+D+I a avanzar en el desarrollo de las ERNC se desarrolle una industria de producción de molinos, turbinas, generadores, baterías, espejos, etc. que además de proveer a Chile de estos elementos abastezca el déficit creciente en esta área y genere empleos de calidad? ¿Por qué no

transformar el país en uno competitivo en esta área tan crucial para el propio país y para la evolución del conjunto de las sociedades?

Un cambio radical en la educación

Generar una nueva industria intensiva en trabajo e inteligencia es posible de abordar en un plazo razonablemente breve, pero no inmediato. Una de las razones para tener que esperar para iniciar una tarea de esta envergadura, además de la decisión política ya que no hay un problema real de recursos financieros para abordarla si la entendemos como una política nacional, se debe a la falta de personal técnico calificado en las áreas críticas de un proyecto como este. Nuestro sistema educacional no forma capacidades técnicas, como lo hacen los sistemas de los países más competitivos en el mundo. Esta es la gran reforma educacional que aún espera para implementarse.

Los jóvenes aspiran a que la universidad les permita generar un cambio en su condición y que la profesión universitaria sea lo que les lleve a la realización personal. Pero ello no ocurre en muchísimos casos. No ocurre en los que tempranamente desertan por razones académicas y por razones financieras, tampoco en los que no encuentran un espacio ocupacional en su profesión, ni en los que alcanzan solo un ingreso poco superior al que obtiene una persona sin calificación profesional. Mucho se ha escrito y discutido sobre la estructura profesionalizante del sistema, pero poco se ha hecho para corregirlo, y es necesario corregirlo, especialmente porque las tasas de desertión temprana están aumentando lenta pero sistemáticamente. El tema central de la dificultad para implementar una reforma profunda hacia la educación técnica se relaciona con la obligatoriedad de la Enseñanza Media como prerequisite de los programas. Los países a los que debemos mirar y que son exitosos en esta área generan curriculums realmente alternativos y dan la posibilidad de que el joven siga una formación flexible. Esto lo están aprendiendo las universidades, pero no el sistema educacional. La formación laboral temprana (Gabriela Mistral fue profesora a los quince años), la flexibilidad curricular, la formación en oficios son aspectos fundamentales de una educación que atienda las necesidades de los jóvenes y de la siempre en adaptación demanda de la economía.

Dejemos de esconder la cabeza bajo la tierra

Las encuestas ponen en primer lugar de las demandas ciudadanas el tema de la educación, y en segundo lugar el tema de la delincuencia y de la seguridad pública. Este tema estuvo en primer lugar de las preocupaciones ciudadanas por más de una década, hasta la irrupción del movimiento estudiantil, y volverá a estarlo mientras la sociedad no asuma que ha estado errando en las políticas fundamentales que abogan a las causas de la inseguridad, y se entienda que la delincuencia no se acabará, independientemente de los pasos que la sociedad de. Sin embargo hay pasos que dar.

No es fácil señalar las soluciones a este tema, sin embargo hay dos cuestiones que si son importantes de poner en discusión. La primera se refiere al número enorme de personas privadas de libertad en el país, solo superado en proporción por EEUU en todo el mundo occidental. Si “la cárcel es la universidad del delito” estamos ampliando la formación universitaria en un ámbito que no es el que deseamos, y si “siete de cada diez presos son hijos de presos” estamos ampliando la futura población penal a niveles inmanejables. Pero la mayor parte de las personas privadas de libertad lo están por causas vinculadas al narcotráfico, y específicamente al microtráfico, y el tema de cómo la sociedad trata las drogas es la segunda cuestión.

Hace veinte años nadie pensaba que llegaría el día en que una persona dijera públicamente que en su sector el “estado” era ella. Hace diez años nadie pensaba que los espacios dominados por el narcotráfico serían los que hoy ocupa, penetrando partidos políticos, organizaciones sociales, clubes deportivos e iglesias. La sociedad no aprecia en su exacta dimensión los efectos perniciosos del narcotráfico en desintegración social, atomización de los espacios públicos, creación de economías paralelas y deterioro de las instituciones. Tampoco es capaz de percibir que el problema de un adicto es un asunto de salud, y no de policía. El resultado es que un tema de alto impacto en la estructura social se trata como si fuera un problema policial y lo que se incrementa es la represión a los consumidores, adictos y no adictos, en lugar de abordar el impacto social de organizaciones especializadas, con alta influencia y recursos, que crean una estructura semi institucional paralela al Estado.

Este será posiblemente el principal problema de la sociedad si no se actúa pronto cambiando el enfoque de las políticas. Lo han demandado varios ex presidentes latinoamericanos y recientemente varios presidentes en ejercicio en la última cumbre de Cartagena de Indias, varios de ellos representantes de la derecha política. En estos días el presidente de la Fundación Chile ha señalado la conveniencia de despenalizar o legalizar el consumo de drogas. Por cierto los principales opositores a este cambio de mirada son, al igual que en el tema de la energía, el cambio constitucional y tantos otros, los que verían afectarse su posición de dominio.

Planificar los usos del territorio

Cada vez toma mayor importancia la necesidad que el uso del territorio sea un tema central de la definición de las políticas públicas: es urgente que sea una definición adoptada por el Estado, de manera democrática y con participación ciudadana. Hasta ahora el tema del territorio se ha considerado parcialmente como un asunto de planos reguladores urbanos. Un pequeño avance se ha producido con motivo de la zonificación del borde costero en la mayor parte del territorio. Pero si se observa con detención la mayor parte de los conflictos sociales locales se relacionan con el uso del territorio y la falta de definición de una política democráticamente validada. Esto se presenta en el tema indígena con mucha fuerza, ya que la gran demanda es por tierras que se reclaman como ancestrales y que en algún momento efectivamente fueron reconocidas como tales por el Estado de Chile. Pero también es lo que origina los

problemas de localización de centrales generadoras de energía, cualquiera sea el tipo de central de que se trate; con las carreteras, el desarrollo minero, etc.

Un próximo gobierno deberá, en el plazo breve de su gestión, ordenar el territorio en su totalidad, para que en el futuro los conflictos sean menores. Para ello se debiera comenzar con que cada municipio, y luego cada región para finalizar en el nivel nacional, proponga su visión del uso de su territorio, de manera que se pueda limitar y resolver los puntos de conflicto y tensión. Esta sería la forma de limitar el peso de los lobby y la presión de los grandes intereses, evitando así también la judicialización de los conflictos locales. Sería también el paso más importante para resolver, si es posible, o al menos ordenar la demanda de los pueblos originarios en línea con el informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato.

Las 95 Propuestas del Grupo Res Pública

Eugenio Rivera

Director del Programa de Economía de la Fundación Chile 21

Correo electrónico: eugenioriveraurrutia@gmail.com

RESUMEN

Durante 2013, el grupo Res Pública presentó al país 95 propuestas, las que fueron fruto del trabajo, por más de un año, de un conjunto de profesionales. Este artículo realiza un análisis crítico de las propuestas presentadas por el grupo,. De acuerdo con el autor, el diagnóstico presentado por Res Pública es autocomplaciente con el modelo económico vigente y las propuestas resultan insuficientes para enfrentar los problemas del Chile de hoy. Al respecto, se hace un análisis detenido en aspectos que resultan centrales del debate actual, como el relativo al sistema de salud, y se argumenta que las propuestas planteadas por Res Pública se caracterizan por desconfiar de la democracia.

El 17 de mayo de 2013, el grupo Res Pública dio a conocer las 95 propuestas que elaboraron 12 reconocidos académicos y consultores durante algo más de un año de trabajo. El trabajo del grupo fue financiado por Andrónico Luksic y contó con la colaboración de cerca de 90 personas que contribuyeron con trabajos de base, aportes de expertos, exposiciones en plenaria y como asistentes. Se trata de un trabajo serio, que aporta al debate nacional y en consecuencia debe constituir un insumo para la elaboración programática que desarrollan las diferentes candidaturas presidenciales. El presente comentario, constituye una reflexión general sobre el trabajo especificando temas particulares especialmente relevantes y no está dentro de sus objetivos un análisis exhaustivo de todo el extenso libro.

En la primera sección se realizan algunas consideraciones respecto a la forma como se constituyó y parece haber operado el grupo de trabajo. En la segunda sección se analiza el diagnóstico que de forma más o menos explícita subyace en el análisis. En la tercera sección se destacan una serie de proposiciones positivas que presenta el trabajo. En la cuarta sección se estudia la manera como el libro visualiza la compleja relación entre el sistema político cuestionado y la movilización social. En la quinta sección se muestra como a lo largo del trabajo se percibe una visión que desconfía de la decisión democrática y que se traduce en transformar las más importantes instancias que deciden sobre la aplicación de la política pública en entes crecientemente alejados de la incidencia de las mayorías ciudadanas. Finalmente, se analizan brevemente las propuestas para el sistema de salud y la previsión.

Los temas tratados y el grupo de trabajo

El trabajo se estructuró en base a 4 ejes fundamentales. El primero se concentró en el sistema político, las regiones y el Estado; el segundo abordó el desarrollo económico, los mercados y el medio ambiente; el tercero se enfocó en el desarrollo social y la desigualdad y el cuarto y final, se dedicó al análisis de la delincuencia y drogas. Como lo indicó el propio director del proyecto, Klaus Schmidt – Hebbel no se incluyeron los temas relativos a los pueblos originarios, la cultura, las relaciones exteriores y la seguridad. La explicación principal que se dio fue que se trataba de temas que estaban fuera de la especialidad de los miembros del grupo. Esta decisión plantea una primera interrogante sobre la iniciativa. ¿Es posible pensar el futuro del país sin abordar la demanda de nuestros pueblos originarios de construir un nuevo estado plurinacional y el reconocimiento de una sociedad multicultural? Del mismo modo, llama la atención que se intente reflexionar sobre el futuro económico y político del país sin incorporar la temática relativa a nuestra inserción en América Latina y en el mundo. Tampoco resulta comprensible que se haya omitido el tema de la cultura y el tratamiento extensivo de los desafíos que implica la lucha por la igualdad en todos los campos de la mujer pues ignora la relevancia de esos temas para definir los contenidos del país que se quiere: más desarrollado integralmente, socialmente más inclusivo, políticamente más estable y participativo y con habitantes y comunidades más felices.

El grupo de trabajo estuvo conformado por 8 ingenieros comerciales (de los cuales 6 son formados en la Universidad Católica y uno es sacerdote), dos sociólogos, un ingeniero civil matemático y economista y un abogado con formación de ingeniero comercial. Como una iniciativa privada es legítimo conformar un grupo de esta naturaleza como se quiera. No obstante, es llamativo que no participaran en el grupo de trabajo especialistas en educación, en salud, en medioambiente, en vivienda, en delincuencia, en drogas, en protección al consumidor, en desarrollo regional por no nombrar sino algunas de las disciplinas relevantes en los temas discutidos. En este sentido, el trabajo evidencia una mirada que caracterizó al debate nacional e internacional durante décadas donde la presunción fundamental era que la economía (y una mirada específica dentro de ella) disponía de los instrumentos fundamentales para analizar cualquier tema. Con la crisis financiera que ha derivado en una grave crisis económica mundial que se alarga ya por 5 años esa mirada empezó a quedar atrás. En ese sentido, esto constituye un indicio del relativo divorcio de la propuesta con la nueva atmósfera que reina en el país.

Cabe señalar, al mismo tiempo, que la mitad de los miembros del grupo participaron en comisiones asesoras presidenciales (algunos en varios de ellas). Desde el punto de vista político se identifican un militante de la UDI y otro de la Democracia Cristiana. No obstante, participa además en el grupo el jefe de programa del actual precandidato Andrés Allamand. Si bien la mayoría de los miembros del grupo son independientes, se puede señalar sin temor a equivocarse que es un grupo de centro y derecha con quizás un personero con simpatías en la izquierda. Esto sugiere que por lo menos las

sensibilidades de la mitad del país no tuvieron representación adecuada. Tampoco fueron invitados representantes del mundo social.

Un diagnóstico general, autocomplaciente e insuficiente y 95 propuestas que al carecer de una visión general tienen como línea matriz el modelo vigente

Desde las movilizaciones sociales del 2011, en particular las del movimiento estudiantil se ha debatido vigorosamente en torno a si el país se encuentra en una crisis profunda y por tanto se hace indispensable modificar fuertemente el modelo económico social vigente o, si por el contrario, el país va por el sendero adecuado y que, simplemente, es necesario introducir algunas reformas que corrijan ciertos excesos manteniendo los lineamientos fundamentales del modelo.

El enfoque global del trabajo de Res Pública si bien reconoce riesgos “el tiempo apremia. El país debe hacerse cargo de las demandas políticas, económicas y sociales ahora” (Grupo Res Pública Chile (2013). 95 Propuestas para un Chile mejor, p. 33) se ubica decididamente dentro de la segunda perspectiva. Visto en términos generales el diagnóstico es taxativo: “Nuestro país ha avanzado mucho en las últimas décadas. Esos avances ofrecen lecciones y, en muchas materias, son justa causa de orgullo nacional” (p.14) No aparecen cuestionamientos en los temas fundamentales, sólo se destacan los nuevos desafíos y aspiraciones, las mayores exigencias, retrasos, desigualdades, contradicciones y motivos para la perplejidad.

El enfoque general del trabajo plantea algunas preocupaciones. Llama la atención, en primer lugar, que entre las 95 propuestas existe una gran asimetría. Mientras que la número 1 implica una inmensa transformación – transitar hacia un régimen de gobierno parlamentario – otras son de muy menor cuantía; la número 31 por ejemplo propone incorporar la educación para el consumo en el currículo escolar y la número 41 señala la necesidad de crear una unidad especializada del Estado como contraparte pública del voluntariado. Asociado con lo anterior, la larga enumeración de las múltiples dificultades no permite identificar con certeza lo que serían los problemas fundamentales que enfrenta el país. Ello habría ayudado a una mayor precisión de las tareas principales que debería acometer el país, en el futuro próximo, para alcanzar los objetivos buscados. No queda claro en consecuencia, en que iniciativas se deberían concentrar los esfuerzos, cuál es la secuencia en que se deben impulsar y las sinergias que serían posibles generar. Quizás por la composición del grupo, no hay indagaciones en torno a la coalición de fuerzas que sería necesario constituir para hacer realidad los objetivos buscados.

El hilo argumental fundamental lo sintetiza Schmidt al señalar que “Chile camina hacia la cima – el logro del desarrollo integral e inclusivo – sobre una delgada arista de montaña, que separa dos profundos abismos ... una senda mala, de crecimiento mediocre y empeoramiento distributivo, que además llevaría a una gran inestabilidad

sociopolítica...(y) el otro riesgo ... que a consecuencia de masiva y rápida redistribución, basada en políticas populistas insostenibles, reduciría el ingreso por habitante” . Ahora bien, la pregunta que se plantea es ¿cómo Res Pública propone evitar esos dos riesgos y avanzar a paso acelerado hacia la cima? La respuesta es críptica: “por la senda de un desarrollo virtuoso de creciente prosperidad e igualdad” (El Mercurio op. Cit). Lamentablemente, no existe en el libro una visión sistémica que explique que se quiere decir con esa declaración y por tanto, no queda clara la visión que debería orientar el proyecto.

El libro procede a presentar las propuestas, muchas de ellas ambiciosas, como es la de transitar hacia un sistema parlamentario, un nuevo financiamiento estatal para los partidos a cambio de buenas prácticas y estándares de transparencias y, dos opciones para reformar el sistema binominal, el primero un sistema mayoritario uninominal y el segundo un sistema mixto en el que a los distritos uninominales se le agrega un grupo de diputados elegidos a nivel nacional. Es interesante su propuesta de elección de las autoridades regionales pero no entra ni en la definición de las facultades del Consejo Regional y en la naturaleza de la descentralización fiscal. La no toma de posiciones en esta materia le resta fuerza a la propuesta de transitar hacia un régimen parlamentario y al proyecto descentralizador.

En lo económico se destaca el alto crecimiento experimentado en los últimos 25 años, se reconoce eso sí, que en el período 1998 – 2011 el crecimiento económico alcanzó sólo, un 3,7% promedio anual y que la productividad total de factores (PTF), en el mismo período, creció en un 0%. Correspondería en este el punto proceder a un análisis a fondo del modelo económico, de sus limitaciones, de su clara debilidad frente a los países emergentes de Asia, pero ello no sucede. Se recurre, por el contrario, al expediente fácil de afirmar de que el país es víctima de “la trampa del ingreso medio” que afecta a los países en un determinado punto de su desarrollo que es una manera elegante de decir que no se sabe qué es lo que está ocurriendo. No se explica por ejemplo, por qué el crecimiento de la PTF está estancado si el país tiene 20 años de estabilidad económica, un Banco Central independiente, una economía ampliamente competitiva, una estructura tributaria que, supuestamente, fomenta la inversión; una plena movilidad internacional de capitales, una banca presuntamente eficiente, solvente y competitiva, una estructura de inversionistas institucionales extensa y profundamente desarrollada y un sistema competitivo de universidades. Como contrapartida, el trabajo discute de manera insuficiente la amplia literatura que adjudica, entre otros factores a una activa intervención estatal, el crecimiento económico sostenido que han alcanzado los países asiáticos como China, Corea o los países nórdicos entre otros . Aunque reconoce la existencia de dudas metodológicas respecto de la significancia de los efectos negativos de las políticas industriales, insiste en sostener que no existe evidencia sistemática sobre sus efectos positivos y por tanto de manera excesivamente rápida y profundamente ideologizada, decide “no incluir la adopción de políticas industriales” entre las propuestas (p. 103). Res Pública ignora, simplemente, que los países que más han crecido en las últimas décadas, tales como China , Corea, Singapur y los países del norte de Europa entre otros, han aplicado nuevas modalidades de política industrial en un contexto de economías abierta a

través de una fuerte presencia de la banca pública, la regulación y selectividad de la inversión extranjera y de la cuenta de capitales, la definición con base en instancias de concertación social de estrategias explícitas de desarrollo y la alta inversión pública en educación e investigación científica y tecnológica entre otras políticas. Frente a este conjunto de experiencias internacionales, Res Pública se limita a proponer aumentar el ahorro, proponiendo que el sector público aumente su ahorro, que aumente el ahorro previsional (con el aumento de la tasa de cotizaciones) y que una reforma tributaria eleve los incentivos para el ahorro y otras medidas que son un reforzamiento de políticas ya en aplicación. Parecerían necesarias políticas más sofisticadas si se tiene en cuenta las presiones que existen sobre el gasto público en educación y salud entre otros y las dificultades para que en el marco actual la ciudadanía acepte el aumento de cotizaciones previsionales. En cuanto a una reforma tributaria que eleve los incentivos al ahorro y la inversión, sería necesario que se explicara primero por qué los abundantes incentivos actualmente existentes no han tenido los beneficios esperados. Si bien el propio título “95 propuestas” y la estructuración del libro en torno a ellas sugiere un excesivo énfasis en las medidas sin que se desarrolle una visión de conjunto, el eje central de la proposición es que el modelo económico y social vigente ha permitido el gran desarrollo que ha experimentado el país en las últimas décadas y por tanto el eje estructurante de las proposiciones es que se debe proyectar lo existente hacia el futuro, corrigiendo con desgano lo que la ciudadanía considera insostenible.

Propuestas positivas

Quizás como efecto, de la corrida de cerco, generada por la movilización estudiantil y de otros grupos sociales o/y por el desarrollo de nuevas convicciones, Res Pública propone una serie de medidas positivas y relevantes. Entre ellas cabe destacar la propuesta que las escuelas y liceos públicos dejen de estar en manos de las municipalidades (p. 269), el fin de las ISAPRES y su transformación en seguros complementarios voluntarios (p. 289). Igualmente positivo es la proposición de elegir a todas las autoridades del gobierno regional en octubre del 2016 (p.81). Audaz y positiva es la constatación de que se está perdiendo la guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico y la propuesta de una estrategia de legalización y regulación de las drogas en un plazo de dos años (p. 339 – 340). Es de valorar también la preocupación por elevar los costos del transporte individual relevando la importancia del transporte público.

Importante es también la propuesta tributaria contenida en el capítulo 12. Dicho capítulo llama la atención sobre el bajo nivel de la carga tributaria y el nulo aporte que hace el sistema tributario al logro de una menor desigualdad en la distribución del ingreso. En este contexto, se propone una reforma tributaria que eleve la contribución de los sectores de mayores ingresos, promoviendo el pago de impuestos por utilidades realizadas (en sustitución del sistema actual en que se pagan impuestos por las utilidades retiradas) y la propuesta asociada de eliminar el FUT. No compartimos, sin embargo, la propuesta de mantener el sistema integrado de tributación de personas y

empresas, tanto por que se separa de las mejores prácticas internacionales como porque la empresa, hace uso de la infraestructura pública y las instituciones del Estado de derecho y, en consecuencia, es razonable que contribuya a su financiamiento, del mismo modo, como paga por otros insumos indispensables para el proceso productivo. Importante contribución es la propuesta de unificar el impuesto a la renta en empresas pequeñas (pp. 230 y ss.)

Un sistema político acosado por la movilización de intereses particulares

En relación con el sistema político Res Pública insiste en que “en muchas dimensiones, las instituciones públicas chilenas concitan evaluaciones positivas en las comparaciones internacionales. La estabilidad política y el manejo económico son, en general, apreciados positivamente en el mundo” (p. 35). Más aún, se afirma que “la visión que el mundo tiene de Chile es mejor que la que los chilenos tenemos de nosotros y de nuestras instituciones... (y en tal sentido) buena parte de la crítica institucional puede explicarse por esa predisposición aparentemente idiosincrática a cuestionar al “otro” y a lo “colectivo” (id.). Es así como si bien se termina aceptando que “no podemos cerrar los ojos a síntomas preocupantes de fatiga institucional” y que “la política no puede funcionar bien por mucho tiempo arrastrando desconfianzas y valoraciones tan negativas de los ciudadanos” (id.) la movilización ciudadana deriva de una cierta percepción equivocada de los problemas y, asociado a ello, es fundamentalmente expresión de intereses particulares. En efecto, para el grupo Res Pública “por populares que sean las demandas de los grupos de presión, ellos constituyen poderes fácticos que muchas veces reflejan sus propios intereses más que los del país y propician atajos institucionales riesgosos. Allí siempre prevalecerá el más fuerte y vociferante, pero rara vez los más débiles o necesitados” (id).

Es difícil concordar con Res Pública en que los estudiantes y otros grupos que se han movilizado representan a los grupos más fuertes y poderosos de la sociedad chilena. La evidencia sugiere más bien que se trata de grupos que han sido perjudicados por algunos de los rasgos más deficientes del modelo: los estudiantes sobre los cuales pesan grandes deudas y que han recibido una educación a todas luces de mala calidad; los trabajadores que sufren una legislación laboral que entrega pocos instrumentos para hacer valer sus derechos; los subcontratistas que carecen de los beneficios de quienes realizan las mismas tareas pero son empleados de las grandes empresas; los ciudadanos de las regiones que en general sufren las externalidades negativas de los grandes proyectos, sin acceder a sus beneficios. Aunque se releva la existencia del lobby que ejercen los poderes económicos, lo cierto es que Res Pública no profundiza en los efectos perniciosos que puede tener la alta concentración económica, la falta de competencia en la vida económica y el opaco sistema de financiamiento de la política, sobre el sistema político y la percepción de la ciudadanía que sus intereses no son escuchados.

Lo que no explica Res Pública es como concluye que esas demandas ciudadanas, en particular la suma de ellas, no forman parte del proceso de constitución del interés general. Tampoco explica la metodología por medio de la cual sostiene que esas demandas expresan sólo intereses corporativos. Más aún, a esta irrupción ilegítima e interesada de la ciudadanía se suma, según Res Pública, la irrupción de las instituciones jurisdiccionales que carecen, como la ciudadanía, de los “conocimientos técnicos” para decidir (aunque esté bajo sus competencias legales) si una central eléctrica se puede o no construir o si la elevación de los planes de las ISAPRES son no constitucionales, como si los derechos de las personas y las decisiones políticas no tuvieran precedencia sobre la opinión técnica. Tal vez una mayor presencia de juristas habría alertado de la importancia de la defensa de los derechos constitucionales básicos, para el Estado de Derecho.

Una visión que desconfía de la democracia

La pregunta obvia es si la movilización ciudadana “rara vez coincide con el bien común” (p. 35) cómo se construye el interés general? Según Res Pública ese proceso corresponde a las instancias técnicas o a las instituciones políticas. Sin duda a las instituciones políticas entendidas tanto como las reglas y procedimientos de la democracia representativa son centrales en la construcción del “interés general”. No obstante, el análisis de Res Pública plantea dos interrogantes sustantivas.

La primera deriva de la importancia que se le asigna a la creación de entidades alejadas, de manera creciente, de la decisión democrática. Una amplia desconfianza respecto de la autoridad presidencial, ha llevado a que cada vez más autoridades administrativas sean seleccionadas por mecanismos que desdibujan los resultados del juego de mayoría y minorías que se expresan en las elecciones. La entidad paradigmática es sin duda el Banco Central. La justificación corriente es que ciertas decisiones, con implicaciones serias y efectos de largo alcance, no deben ser tomadas por funcionarios provenientes de la elección popular pues éstos, tomaran esas decisiones orientados por el objetivo de ser reelectos y, no de acuerdo, con el interés nacional. No es posible en este breve comentario entrar a discutir esta postura de manera detallada. Baste señalar que si a lo anterior se suma la crítica al Congreso sujeto a los mismos incentivos erróneos que la teoría subyacente atribuye al Presidente de la República, se puede concluir de manera provisoria que las únicas instituciones políticas que están en condiciones de construir el “interés general” son aquellas que son designadas con base al mérito técnico. En ese sentido, pareciera que frente al espíritu corporativo de los distintos grupos sociales; frente a la circunstancia que las autoridades electas operan sobre la base de los intereses de corto plazo y con el objetivo de ser reelectos, sólo las instancias técnicas disponen de la libertad de espíritu y el conocimiento necesarios para representar el interés nacional.

Sobre estas convicciones, el grupo Res Pública propone crear una Comisión Asesora Especial para la Descentralización, compuesta de “forma plural y validada por todos los

sectores políticos que incorpore a representantes de las regiones (¿electos?) y a especialistas en las dimensiones académicas, financiera y de gestión pública” (p. 80); una agencia de evaluación de políticas públicas autónoma (p. 89) para cuyo gobierno corporativo se propone un consejo directivo que una mayoría calificada del senado apruebe (p. 90); una reforma de la estructura directiva de las agencias reguladoras para cuya dirección colegiada intervenga una mayoría calificada del Senado; su composición plural “reduce el riesgo de adopción de decisiones abusivas, extremas o políticamente inspiradas” (p. 94); un Consejo Fiscal Autónomo del Ejecutivo cuyos integrantes serían propuestos por el ejecutivo y ratificado por el congreso (p. 109); una entidad autónoma para la evaluación social de proyectos de inversión pública (pp. 110 – 111); una comisión de competitividad autónoma conforme al modelo de la Productivity Commission australiana (pp. 118 – 119); una institucionalidad autónoma para el sistema de empresas públicas (p. 119) y un “super Fonasa” dirigido por un Consejo Directivo “designado por mayorías parlamentarias amplias” que acompañe a un director designado por la Alta Dirección Pública.

No deja de llamar la atención de que este tipo de entidades se concentre en los ámbitos económicos. No obstante, la pregunta de fondo, para qué tanto alboroto para elegir Presidente de la República y el Congreso Nacional si las decisiones importantes quedan bajo la tutela de los técnicos quienes con base en una teoría económica de la política operan supuestamente en función de los intereses generales. Se trata de una conclusión avalada por modelos y sistemas de ecuaciones que ignoran tanto la teoría económica de la captura del regulador independiente a la Stigler (no confundir con Stiglitz) como a las teorías más sofisticadas de la política pública.

Por otra parte, si hay algo que caracteriza a la tecnocracia (no a los técnicos que asesoran la toma de decisiones políticas) es tratar lo existente como lo único posible y su optimización como lo único razonable. En ese sentido, la proliferación de organismos decisores en manos de tecnocracias que se autonomizan de la decisión política democrática viene a complementar un sistema político que por los amarres de la transición obstaculiza el cambio, generando presiones que normalmente terminan en graves crisis políticas.

Enfrentamos en ese sentido, proposiciones que van en desmedro de la democracia representativa. Por otra parte, no existe reflexión sobre un debate que gana cada vez más atención en el mundo; esto es, como la democracia participativa complementa e interactúa con la democracia representativa. Estas preguntas son de crucial importancia habida cuenta de la demanda ciudadana por un mayor protagonismo y el desarrollo de las redes sociales que lo hacen cada vez más posible.

Algunas reflexiones finales sobre salud y previsión

En relación con el sistema de salud, Res Pública no valora el que cientos de miles de ciudadanos estén cuestionando la lógica no solidaria del sistema mediante la

presentación de demandas contra el aumento de precios de los planes. Eso se percibe al sostenerse que aun cuando el debate se ha centrado en los fallos de los tribunales que impiden el ajuste de precios base de los programas de salud y la aplicación de la tabla de factores, la “verdadera prioridad de las políticas públicas en el sector debería apuntar a fortalecer la prevención y acelerar la transición de la oferta de prestaciones de salud a las demandas que surgen del nuevo perfil epidemiológico, caracterizado por la prevalencia de enfermedades degenerativas y crónicas, propias de una población que envejece aceleradamente”. El serio problema político que plantea la insatisfacción ciudadana, se reduce a un mero problema técnico. Así se evalúa negativamente lo que denominan el “jaque judicial” en que está el sistema de precios de las ISAPRES que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo, “puesto que el congelamiento del precio de los planes de salud no parece condecirse con el aumento de los costos”.

Sobre esta base, y bajo el título “Un sistema de salud para el siglo XXI” se sostiene que el objetivo de las reformas de las reformas debe ser “potenciar las intervenciones preventivas y curativas más costo efectivas, adoptando los criterios de la medicina basada en la evidencia y mejorando la eficiencia e impacto del gasto sectorial”. El análisis llama la atención de que las percepciones negativas que dominan frente al sistema son comunes a todos los sistemas de salud y por tanto se debe recurrir a los “indicadores más básicos y objetivos de costo efectividad del gasto en salud y estos son satisfactorios para el caso chileno. En este marco, el análisis incurre en un error, al afirmarse que con un sistema dual en que convive un seguro estatal con seguros privados, los indicadores de salud chilenos, mencionándose los de mortalidad, que son similares al promedio OCDE, se han conseguido con niveles de gasto total equivalentes al 37% del promedio gastado por los países que integran esa organización. Resulta sin duda insólito pretender comparar el alcance y la calidad de los servicios de salud de los países de la OCDE con Chile así como los recursos invertidos para lograr esos niveles a partir de las tasas de los indicadores de mortalidad. Los logros en esta materia tienen que ver, también, con una multiplicidad de otros factores (avances en la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento de aguas servidas; mejoramiento global del acceso y calidad de la alimentación, educación entre otros). En tal sentido, la efectividad del gasto en salud en Chile para ser comparado con la efectividad de los gastos promedios de la OCDE se debe referir a la calidad de los servicios en Chile y los países de la OCDE. Además cabe considerar que con el crecimiento económico los indicadores para medir el bienestar de la población y la calidad de la salud van evolucionando. Sería sin duda erróneo que comparáramos la calidad de nuestra educación a partir del porcentaje de alfabetismo existente o, que pusiéramos a Chile al mismo nivel que los países adelantados de Europa, por que el 100% de la población tiene al menos un televisor en su casa.

En línea directa con lo anterior, el trabajo de Ferreiro y Figueroa (Res Pública, capítulo 15) sostiene que la “mejor opción para conciliar libertad de elección, competencia y solidaridad es la reforma radical del sistema de seguros hacia un modelo de seguros públicos y privados, integrados bajo un plan de salud común y financiados en un esquema de compensación de riesgos que genere solidaridad de ingresos y riegos”. Este sistema, que conciliaría solidaridad, libertad de elección y sostenibilidad

financiera, es el vigente en Colombia desde 1993. Llama la atención esta afirmación en circunstancias que este modelo está siendo profundamente modificado en ese país. Este objetivo final, sin embargo, se evalúa como políticamente poco viable por el momento, en particular por la inflexibilidad de los prestadores estatales. Por ello se sugiere evaluar la posibilidad de transitar hacia un modelo a la inglesa: seguro estatal universal único, financiado con impuestos, unidos a seguros complementarios privados y voluntarios. En ese contexto, el eje de la propuesta es el reforzamiento de FONASA que bajo un mandato legal claro, un mejor gobierno corporativo y el pleno ejercicio de su función de 'compra inteligente' puede constituir un aporte fundamental al costo efectividad señalado. Esta propuesta impone a los prestadores estatales un cambio en sus fuentes de financiamiento, pues se pasaría de la certeza de un presupuesto a la incertidumbre de las ventas en un modelo de competencia.

Si bien se concuerda en la necesidad de terminar con el rol actual de las Isapres, la propuesta de la "Super Fonasa" que "debe ser un comprador inteligente que maximice el costo efectividad de los beneficios ...(cuyo rol debe ir más allá) de una mera tesorería ...tampoco que el poder comprador se exprese simplemente en negociar precios y reducir costos ... sino acelerar la adecuación de la oferta a las necesidades de la demanda" resulta demasiado general, y queda al debe respecto de los complejos desafíos de coordinación y gestión que el sistema chileno de salud demanda

Res Pública hace caso omiso de una creciente demanda por modificar profundamente el sistema privado de pensiones. Reconocen que el sistema no está cumpliendo las promesas que se hicieron en su creación relativas a la tasa de reemplazo; pero ello se debe a factores ajenos entre los que se cuentan los siguientes: 1) Aumento significativo de las expectativas de vida (30% desde 1980); 2) Tendencia declinante en las tasas de rentabilidad de los ahorros financieros desde los noventa; 3) Los elevados aumentos de los salarios reales de los mayores de 55 años hasta su jubilación (una tasa real anual de 3,3% entre 2004 y 2011) y; 4) el significativo componente no imponible de las remuneraciones (un 18% de las remuneraciones totales en el 2012) (Res Pública, 2013 p. 107). Si bien es cierto que ha aumentado la expectativa de vida; esa evolución era esperable en el año 80. En efecto, Chile tenía una expectativa de vida de 69,2 años; y los países de mayor desarrollo que marcaban las tendencias presentaban expectativas que se acercan bastante a las actuales: Noruega 75,6; Países Bajos 75,7; Japón 76, 2, por nombrar solo algunos. Incluso Costa Rica ya tenía una expectativa 72,5 años (<http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/69206.html>). La segunda razón, es sin duda crucial. No obstante, Res Pública no saca las conclusiones al respecto, como si lo hace el especialista Robert Holzman. La tercera razón quedaría totalmente neutralizada con una adecuada rentabilidad, comisiones razonables y el riesgo de discontinuidades laborales que el sistema obliga a asumir individualmente a los cotizantes. Lo relativo al componente no imponible era conocido en los 80. No obstante, sobre una mirada básicamente autocomplaciente del sistema de AFP, determinado en buena medida por la funcionalidad del sistema para la operación del sistema económico privatizado, las propuestas de reforma se limitan a aumentar las exigencias que pesan sobre los cotizantes, sin la reasignación de riesgos que se está

demandando y sin incorporar elementos de solidaridad que la literatura internacional plantea como características que todo sistema previsional debe tener.

La Economía Chilena, como el Elefante, se Balancea sobre la Tela de una Araña

José Gabriel Palma

Senior Lecturer, Facultad de Economía de la Universidad de Cambridge.

Correo electrónico: jgp5@cam.ac.uk.

RESUMEN

El artículo analiza, a partir de una mirada crítica, la situación actual de la economía chilena. Se plantea que la bonanza económica que las autoridades económicas destacan, se basa en un elevado precio del cobre, que no se condice con su valor histórico. A ello, se suma el deterioro en otros indicadores, como la balanza de pago. A partir de estos elementos de análisis, el autor discute caminos posibles para el futuro de la economía chilena.

¿Y si la bonanza del cobre resulta ser transitoria? Es realmente increíble como el gobierno, el Banco Central y los agentes privados tienen la certeza de que esta vez el alto precio del cobre es permanente; la subida de precio “esta vez es distinta”, dicen. Los titulares son casi unánimes: en 2012 el crecimiento de Chile fue de 5,6%, la inflación está baja, hay casi pleno empleo. La mera posibilidad de que todo eso cuelgue de un hilo se descarta de plano.

El gobierno se prepara para iniciar un año electoral afirmando que el país está de vuelta al dinamismo de los ‘90. Los que opinamos distinto somos las “Cassandras” habituales. De hecho, no tengo memoria de un momento en el cual haya predominado una conciencia tan falsa sobre la situación económica del país (la prosperidad virtual que había en 1981 sale segunda).

Lo real es que la economía está parada sobre la tela de una sola araña: el alto precio del cobre. Y éste no tiene su raíz en fundamentos reales, sino básicamente en especulación. De volver ese precio a un valor basado en fundamentos reales (y no financieros), lo cual puede pasar en cualquier momento, el ajuste puede llegar a ser feroz -incluso puede ser peor que el del ‘82-.

En 2012 el país gastó casi US\$10 billones más de lo que tenía; y si los términos del intercambio en 2012 hubiesen sido los de 2003, a esa cifra habría que sumarle casi otros US\$ 40 billones. ¡Así hasta Mugabe pondría dar semblanza de prosperidad!

Desde este punto de vista, el problema número uno que tiene Chile no es la incertidumbre de que si el precio del cobre va a caer o no a niveles más normales, sino la de cuándo es que va a caer y de cuán brutal va a tener que ser el ajuste. El

problema número dos, es que aún en una situación hipotética (y poco probable) de que el precio del cobre se mantenga en las nubes, la situación actual de la economía no es para nada tan rosa como la pintan las autoridades.

Partiendo por el segundo problema, lo que tratan de minimizar las autoridades y la mayoría de los analistas económicos es que a pesar del buen precio que tiene el cobre, en los últimos años la cuenta corriente de la balanza de pago se ha deteriorado en nueve puntos porcentuales del PIB. Pasó de un excedente de casi 5% del PIB a un déficit de casi 4%. Sólo en los últimos tres años (los de crecimiento), pasó de un excedente de US\$3,2 billones a un déficit de US\$9,5 billones.

Para los no especialistas, la balanza de pagos incluye la balanza comercial (exportaciones menos importaciones), la balanza de rentas (intereses y dividendos) y la de transferencias (donaciones y remesas). La cuenta corriente es el indicador más importante de la sustentabilidad del crecimiento. Y lo que no se dice es que, aunque siga alto el precio del cobre, estamos en una situación en la cual este déficit creciente puede volverse difícil de financiar. La crisis del '82 ocurrió precisamente por eso, pues, de repente, a raíz de la moratoria mexicana, no se pudo financiar más. El ajuste que vino significó que el PIB cayó en 20% entre el tercer trimestre de 1981 y el de 1983, el desempleo llegó al 30% y el porcentaje de la población bajo el nivel de pobreza se duplicó al 55%. Además, el rescate del sistema bancario costó un monto equivalente a más de la mitad del PIB.

Si en 2012 el precio del cobre hubiese vuelto abruptamente a su nivel pre-boom (el que tenía en 2003), la cuenta corriente habría llegado a un déficit del 18% del PIB; esto es, a un nivel de déficit mayor que el que hubo en 1981 (13%), o en 1982 (9%). En otras palabras, en 2012 el país gastó (esto es, consumió e invirtió, especialmente lo primero) casi US\$10 billones más de lo que tenía; y si los términos del intercambio (precios de las importaciones y precios de las exportaciones, incluido el cobre) en 2012 hubiesen sido los del 2003 (todo lo demás igual), a esa cifra habría que sumarle casi otros US\$ 40 billones. ¡Así hasta Mugabe pondría dar semblanza de prosperidad!

Lo más probable es que sea el próximo gobierno el que pague las cuentas por la falta de inversión de los excedentes del cobre en crear nuevas capacidades productivas que reemplacen la bonanza de los precios del cobre cuando esta desaparezca

Uno de los fenómenos económicos que los economistas neo-liberales nunca han dado importancia es a la elasticidad de ingreso de las importaciones. Esto es, cómo crecen las importaciones cuando crece el PIB. En los tres años de crecimiento del PIB, éstas han saltado en un 35% (tres veces más rápido que las exportaciones). Y desde que empezó la bonanza del precio del cobre en 2003, las importaciones de bienes se han más que cuadruplicado. Con la enorme desindustrialización que hemos tenido desde la reforma, la elasticidad ingreso de las importaciones ha ido en constante aumento. Y, en el mediano plazo, a mayor elasticidad ingreso de las importaciones, menor es la tasa de crecimiento del PIB que es sustentable en el largo plazo.

La subida brusca de los precios de algunos commodities desde el 2004, ha cambiado algunos parámetros en el corto plazo, pero cualquier persona que conoce historia económica sabe que esos ciclos de los precios de los commodities son temporales y que en cada uno de ellos, como ahora, se inventaron cualquier cantidad de cuentos de que esta vez los precios altos iban a ser permanentes, “de que esta vez iba a ser distinto”.

Lo característico de la situación chilena actual es que a pesar de la bonanza exportadora, durante los tres años de crecimiento del PIB el boom de las importaciones ha reducido el superávit comercial (exportaciones menos importaciones) de US\$16 billones a sólo US\$3 billones, creándose el déficit de cuenta corriente mencionado anteriormente (casi 4% del PIB).

Aquí, otra vez, la experiencia asiática es fundamental para entender eso. La pregunta que hay que hacerse no es por qué Corea crece al 7%, sino por qué lo ha podido hacer por 50 años. China e India también han crecido al 9% y 7%, respectivamente, por 30 años. La gran diferencia no es que en América Latina no podamos crecer. En los últimos 50 años, prácticamente todos los países de la región, incluido Chile, tuvieron un periodo de crecimiento a nivel asiático. Sin embargo, ninguno de estos países logró sostener ese crecimiento en el tiempo. Por eso digo que somos corredores de corta o (cuando mucho) de media distancia. Los asiáticos son corredores de maratón.

Y para entender eso, el caso de Corea es paradigmático. A mediados de los '60, sus principales exportaciones eran las algas marinas y la seda natural, seguidas de cerca por el hierro. Más aún, Corea (como ahora Chile en cobre concentrado, astilla de madera, y salmón de tres kilos) era particularmente competitivo a nivel mundial. Sin embargo, a mediados de los '60, sus líderes, poco democráticos por cierto, y su emergente elite capitalista, se dieron cuenta de que por ese camino no iban a llegar muy lejos. Por lo tanto, se embarcaron en uno de los proyectos más ambiciosos -y exitosos- de industrialización en la historia, para cambiar su especialización externa y pasar a exportar productos manufacturados de alta elasticidad de ingreso.

Como es bien sabido, Corea recibió todo tipo de consejos y presiones en contra de su nuevo proyecto industrializador de aquellos asociados al Consenso de Washington. Los documentos del Banco Mundial repetían ad nauseam: ¿Cómo se le ocurre a Corea transformar hierro de primera calidad en acero de segunda? Peor aún, ¿cómo se le ocurre transformar ese acero de segunda en autos de tercera? Sin embargo, en poco tiempo, los autos coreanos pasaron a ser tan habituales en el mundo como el whisky escocés, el salmón noruego o el carnaval brasileño.

El precio histórico de la tonelada de cobre siempre ha fluctuado entre US\$1.500 y US\$3 mil; hoy está a US\$8.000. Se habla de que el dólar no es el mismo de antes, pero eso ha sido así desde el '71 (cuando Nixon rompió “temporalmente” la paridad oro). También se menciona China. Pero la demanda china representa sólo un quinto consumo mundial de cobre. La demanda mundial de cobre en su conjunto sólo crece alrededor del 4% anual, similar al promedio de los últimos 200 años

Lo que hizo Corea fue subir la elasticidad ingreso de sus exportaciones y así pudo no sólo crecer al 7%, sino que hacerlo durante 50 años. En nuestro caso, el gran nicho para hacer eso se da en la industrialización del sector exportador, tanto en la producción de insumos para la industria exportadora, como en el procesamiento de sus productos. Muy al estilo nórdico. Pero eso no va a pasar por obra y gracia del Espíritu Santo (mercado), sino por una implementación inteligente de políticas industriales y comerciales (incluido un royalty minero, estructurado para eso).

Es cierto que muchos que han intentado hacer eso fallaron, pero la pregunta que hay que hacerse una y otra vez es ¿por qué sólo los asiáticos parecen saber cómo hacer ese cambio estructural? ¿Tenemos que tirar la toalla antes de siquiera intentarlo?

Ahora bien, volviendo al primer problema, la sustentabilidad del actual precio del cobre, analicemos la tela de araña que sostiene todo: si nuestro crecimiento genera un creciente desajuste externo cuando el cobre está en las nubes, más aún lo va a ser cuando el precio vuelva a niveles normales. Si miramos el precio histórico, la tonelada de cobre siempre ha fluctuado, pero lo ha hecho entre US\$1,500 y US\$3 mil la tonelada; hoy está a US\$8,000. Se habla de que el dólar no es el mismo de antes, pero eso ha sido así desde el '71 (cuando Nixon rompió "temporalmente" la paridad oro). También se menciona China. Pero la demanda china representa algo así como un quinto del consumo mundial de cobre, y si bien esa demanda crece a dos dígitos, el resto está estancado. Por tanto, la demanda mundial de cobre en su conjunto sólo crece alrededor del 4% anual — similar al promedio de los últimos 200 años-. Y la oferta no tiene problemas para responder a eso.

¿Alguien puede creer que una situación así explica que el precio hoy día esté a un nivel tres veces lo que era en 2003? Más aún, el stock de cobre en Londres acaba de subir a su nivel más alto en tres años, y en Shanghai al más alto desde 2003. Miren lo que le pasó al hierro; el año pasado su precio cayó a la mitad, y en Chile todos prefirieron minimizar ese hecho. Y todo es tan volátil que bastó un cambio de política de exportación en India pare que en los últimos cuatro meses haya vuelto a subir en un 66%, llegando a un nivel más de 10 veces mayor que en 2002. Lo que hay que entender en Chile es que si los precios de los commodities pueden subir así, también pueden bajar así. Los especuladores del mundo financiero, simples rentistas inútiles - ¡cuando volveremos al menos a un capitalismo en el cual para ganar plata hay que hacer algo útil!- ganan igual apostando a que los precios suban o a que bajen.

El año pasado el precio del hierro cayó a la mitad, y en Chile todos prefirieron minimizar ese hecho. Y todo es tan volátil que bastó un cambio de política de exportación en India pare que en los últimos cuatro meses haya vuelto a subir en un 66%, llegando a un nivel más de 10 veces mayor que en 2002

Sin embargo, en Chile nadie parece estar muy preocupado de que el precio vaya a caer en el corto plazo. Se acepta el cuento de que todo es por China, y como China (supuestamente al igual que la ley de gravedad) siempre va a estar ahí, todo va a

seguir igual. Es realmente increíble como los agentes públicos y privados tienen la certeza de que el precio del cobre en el nivel actual es permanente. Ese es el error maniaco clásico del ser humano: creer que lo bueno es permanente y lo malo es pasajero. En Chile esa actitud omnipotente ha llegado a extremos inusitados. Pero lo que realmente explica el precio del cobre es la enorme especulación financiera, porque los mercados financieros internacionales están tan líquidos y con tan pocas alternativas relativamente seguras de especulación, que los commodities que al menos crecen al 4% pasan a ser muy atractivos.

Esta gran liquidez es el resultado de las políticas de “quantitative easing” en los Estados Unidos y Europa (y ahora Japón). Las bolsas de comercio de Nueva York, Londres y Frankfurt están de vuelta a los niveles más altos que tuvieron antes de la crisis: ¿hay alguien que realmente crea que eso refleja algún fundamento, en economías estancadas o semi-estancadas, con inversión por el suelo, sectores públicos endeudados hasta el alma, y la zona del Euro con peligro de implosionar?

Todos los fundamentos de la economía mundial son un desastre (salvo, para variar, el Asia), y a pesar de eso las acciones están a niveles record. Lo mismo pasa con el cobre. Esos mercados financieros líquidos y faltos de imaginación son los que han transformado el cobre en una especie de pariente pobre del oro, en un activo financiero contra-cíclico. El cobre pasó a ser una de las formas de especulación más atractivas y eso explica casi todo el aumento de precio desde 2004. El problema es que esas especulaciones son siempre inestables, pasando de producto en producto, creando artificialmente burbujas para luego reventarlas. En mi opinión, hay una alta probabilidad que la burbuja de muchos minerales esté cerca de reventar. Y, de ser así, el ajuste que se producirá en Chile va a ser muy doloroso.

Imagínese si hoy, con el precio del cobre en las nubes, la cuenta corriente está con un déficit tan alto, si el precio del cobre vuelve a los niveles pre-boom (el que tenía en 2003), ese déficit saltaría al 18% del PIB, un nivel más alto que en los años 81/82.

Los mercados financieros líquidos y faltos de imaginación son los que han transformado el cobre en una especie de pariente pobre del oro, en un activo financiero contra-cíclico. El cobre pasó a ser una de las forma de especulación más atractivas y eso explica casi todo el aumento de precio desde 2004.

Una baja del cobre de esa envergadura es perfectamente factible. Y las reservas que existen, más el fondo de Velasco, no dan ni para un año de importaciones. Por lo menos Brasil se ha preparado y ha acumulado reservas -en relación al nivel de importaciones de cada país, las reservas chilenas deberían llegar a US\$100 billones para estar (proporcionalmente) al nivel de las brasileras-. Con el tipo de cambio ‘flexible’ que tenemos y con un Banco Central tan tímido para intervenir, no se ha hecho lo mismo. Por lo tanto, con mala suerte, el ajuste puede ser brutal. Si bien es muy difícil decir cuando los especuladores van a empezar a apostar a la caída del precio del cobre, pues esto depende de una cantidad enorme de factores, el gran

Caballo de Troya que Piñera generosamente le va a dejar al próximo gobierno - probablemente de Bachelet-, es una economía en expansión que cuelga de un hilo.

Lo más probable es que sea el próximo gobierno el que pague las cuentas por la falta de imaginación de la política económica no sólo de este gobierno, por la falta de inversión de los excedentes del cobre en crear nuevas capacidades productivas que reemplacen la bonanza de los precios del cobre cuando esta desaparezca, y por la actitud maníaca de que todo lo bueno es permanente -maníaca en un sentido psicoanalítico: desconexión con la realidad-. Y en economía, como en tantas otras esferas de la vida, eso siempre se paga caro.

Cuando en el futuro los historiadores económicos miren al Chile de la última década, la de los precios del cobre en las nubes, se van a preguntar de la misma forma como nosotros lo hacemos respecto del boom del salitre: ¿Y qué se hizo con los excedentes adicionales del cobre? La respuesta, desgraciadamente, al igual que la del período salitrero post-Balmaceda, va a ser bastante negativa.

Como dijo el gran historiador Eric Hobsbawm, el quehacer de los historiadores -y también el de los historiadores económicos- es recordar lo que otros prefieren olvidar. El boom del cobre no es algo inédito en nuestra historia. Tampoco lo son los errores cometidos. En el Chile de la Concertación y en el de la Alianza se vuelve a caer en el error maníaco clásico del ser humano: creer que lo bueno es permanente y lo malo pasajero. Respecto del precio del cobre hoy en Chile esa actitud omnipotente ha llegado a extremos inusitados. (Ver “La economía chilena, como el elefante, se balancea sobre la tela de una araña”).

Si hoy hubiese un royalty de verdad, Chile podría perfectamente vivir sin impuesto a la renta y tener, además, suficientes recursos fiscales para sus innumerables deudas sociales y requerimientos de inversión pública en educación, salud y capital físico

Primero está el hecho de lo poco que ha quedado en Chile de esos excedentes extraordinarios que se han generado desde 2003, salvo las contribuciones de la estatal CODELCO. Expresado en dólares del mismo valor adquisitivo (dólares de 2012), la salida de capital por concepto ‘renta de la inversión directa’ (utilidades y dividendos, en su mayor parte proveniente de actividades mineras) saltó de un total de US\$26 mil millones para la década 1993-2002 a más de US\$140 mil millones en la década siguiente, la del salto del precio del cobre que se cuadruplicó. En 2006 y 2007 salieron más de US\$20 mil millones por año, cifra equivalente a 1.7 veces el PIB de Bolivia y más de dos veces el PIB de Paraguay. Y todo eso, básicamente, para que empresas rentistas extranjeras se molesten en producir cobre con el mínimo posible de procesamiento local: el concentrado, un mineral con un contenido de metal de aproximadamente un 30%, resultado de una flotación rudimentaria del mineral bruto pulverizado.

De hecho, las grandes mineras privadas se han apropiado en cada uno de los últimos siete años de excedentes del mismo orden de magnitud que el total de sus inversiones

precedentes. En otras palabras, han recuperado sus inversiones siete veces en este período, sin considerar los excedentes retirados en años anteriores. ¡Qué generosidad! Para enviarlo al Guinness Book of Records.

Y ha quedado tan poco en Chile porque tanto la tributación como el así llamado 'royalty' han captado una insignificancia de esos excedentes extraordinarios. Como Laurence Golborne reconoció más de una vez cuando era ministro de Minería, la tributación minera en Chile es una de las más bajas del mundo. Y en cuanto al royalty, como nos recuerda mi amigo Manuel Riesco, éste sólo obligó a las mineras privadas a pagar el equivalente al 2.7% de sus utilidades entre 2005 y 2012. Estas utilidades promediaron US\$18.500 millones anuales, cifra que equivale a más de la mitad de los ingresos tributarios totales del Estado, IVA incluido.

Brasil re-nacionalizó recientemente sus nuevas riquezas petroleras submarinas, en un proceso al que el Presidente Lula da Silva denominó la "Segunda Independencia del Brasil". Pero en el Chile neo-liberal de hoy, esta política, inspirada en el ejemplo de Noruega, es una alternativa que ni la Concertación ni la derecha se plantean siquiera como posibilidad

Si la producción de cobre hubiese seguido en manos del Estado, o si hubiese al menos una tributación y un royalty de verdad, hoy en día Chile podría perfectamente vivir sin impuesto a la renta y tener, además, suficientes recursos fiscales para sus innumerables deudas sociales y requerimientos de inversión pública en educación, salud y capital físico. Brasil re-nacionalizó recientemente sus nuevas riquezas petroleras submarinas, en un proceso al que el Presidente Lula da Silva denominó la "Segunda Independencia del Brasil". Pero en el Chile neo-liberal de hoy, esta política, inspirada en el ejemplo de Noruega, es una alternativa que ni la Concertación ni la derecha se plantean siquiera como posibilidad.

Por otra parte, la Presidenta Rousseff ha propuesto que la totalidad de un nuevo royalty petrolero se destine a educación, ciencia y tecnología con el objetivo de duplicar el presupuesto público respectivo en términos del PIB. En Chile, en cambio, los ideólogos de la élite -nuestros 'anarquistas burgueses' como los denominaba Hobsbawm- prefieren que sea el mercado (es decir, aquello que aquí en Chile llamamos eufemísticamente 'mercado') el que solucione los problemas de la calidad y del financiamiento a la educación. Resultado, como los estudiantes se han encargaron de recordarnos, la educación universitaria en Chile es la más cara de la OECD (en términos relativos al ingreso por habitante), y lo que pagan las familias en Chile por la educación de sus hijos (en muchos casos, algo mucho más virtual que real) equivale al 40% de todos los impuestos a la renta pagados por hogares y corporaciones. A esto, entre muchas otras cosas, hay que agregar la estructura absurda del CAE, donde el Estado ha desembolsado, entre recompras y recargos, la mitad del total, mientras los bancos intermediarios se han llevado todas las utilidades (US\$ 400 millones entre 2006 y 2010; ver los estudios de CENDA al respecto).

Como dijo Martin Carnoy, profesor de economía de la educación de la Universidad de Stanford al referirse al financiamiento de la educación chilena: el mayor problema con nuestros fundamentalistas de mercado es que su ideología es ciega al sentido común.

Pero ni los gobiernos de la Concertación o de la Alianza han querido tocar las enormes utilidades de las mineras privadas para ayudar en eso, a pesar de que, según la Constitución, el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas. Ni siquiera cuando el precio del cobre está en las nubes. Tampoco se ha querido tocar el tema de la posible re-nacionalización de las aguas, para poder usar los recursos de la licitación del potencial hídrico de Chile en esa dirección. Por tanto, se deja que San Isidro siga de mecenas exclusivo de Endesa.

Igual en la Pesca: sus derechos se dan como regalo de Navidad en lugar de licitarlos para usar esos recursos en esa dirección. Y como nos recuerda Eduardo Engel, se acepta que continúe un sistema de concesiones para inversión en infraestructura en el cual se asignan miles de millones de dólares sin licitación competitiva. En otras palabras, en lugar de usar el enorme potencial de recursos públicos provenientes de los recursos naturales y de las concesiones para financiar propiamente la educación, la salud y otras inversiones públicas fundamentales, se prefiere seguir con la ‘piñata’ pública (aquella que comenzó con las privatizaciones de los Chicago Boys, para los Chicago Boys y por los Chicago Boys), la cual sólo beneficia a los “usual suspects”. También se prefiere seguir pretendiendo que esas altísimas rentas apropiadas de gratis por la élite no son una de las bases principales de la gran desigualdad en la distribución del ingreso.

Y aun aceptando el argumento de que quizás cuando el precio del cobre baje no llegue al de 2003 (cuando empezó el boom de los commodities), la caída que viene (casi inevitable) puede fácilmente crear un déficit de dos dígitos en la cuenta corriente de la balanza de pagos -y de volver al precio de 2003, este déficit llegaría a 18% del PIB!- (que nos pille confesados, con pocas deudas y los ahorros en dólares).

Por eso, ahora más que nunca, se requiere terminar con la ‘piñata’ pública para blindar los ingresos fiscales y así poder financiar la inversión pública y el gasto social en el período de las vacas flacas del cobre. Pero Rodrigo Vergara en el Banco Central y los asesores del segundo piso de La Moneda parecen estar más preocupados de que la economía chilena llegue creciendo a las elecciones, a cualquier costo. Es su única esperanza de ganar. O, quizás, Piñera simplemente piensa de su legado a lo Luís XV: “después de mí, el diluvio”. No olvidemos que el precio del cobre ya cayó en 2009 a menos de US\$1,5 ¢/lb, menos de la mitad del precio actual.

Segundo, también es necesario entender por qué el cobre tiene el valor actual y por qué es probable que caiga en el mediano plazo. Como planteamos en la columna anterior, el precio del cobre en los mercados internacionales nunca se ha determinado como el de los autos o televisores (como ‘mark-up’, o margen, sobre costos de producción). Por tanto, el alza del costo de producción en Chile puede ser bastante menos relevante para la determinación de los precios futuros de lo que se cree.

Barclays, hasta ahora uno de los más optimistas respecto del precio del cobre, también predice el fin de la era de los 'copper bulls'. Simplificando, en los mercados de commodities, especialmente en el de los minerales como el cobre, los costos de producción domésticos son los que tienen que ajustarse a los precios internacionales, y no al revés. Como señaló hace poco el Financial Times, la economía de los recursos es como la de los buscadores de tesoros: su precio no guarda relación con el costo de encontrarlos y extraerlos, sino con la demanda -incluida, por supuesto, la especulativa-. Y sus prospectos, como nos recordaba Martin Wolf en su reciente visita a Chile, no son favorables. Y como dice otro analista, también pesimista: "En estos momentos ya hay una enorme cantidad de "new shorting" en el mercado de los metales". (Esta es la práctica de vender un activo, en este caso cobre, generalmente obtenido a préstamo de un broker, con la intención de re-comprarlo en una fecha posterior, a un precio menor). Y Braclays, hasta ahora uno de los más optimistas respecto del precio del cobre, también predice "el fin de la era de los 'copper bulls'". (Inversionistas que creen que el precio del cobre va a subir).

Además, si bien es cierto que en algunas minas, como Chuquicamata (de la cual fui uno de sus directores en el período de la nacionalización y uno de los pocos que vivió para contar el cuento), el costo de extracción ha subido por problemas reales y específicos, en otras minas la subida del costo es más complejo. En algunos casos, éstos suben porque se intenta incrementar la producción lo más rápido posible (para aprovechar precios altos, pues sus dueños saben, mejor que nadie, que son transitorios). En otros, porque con precios tan altos inevitablemente los costos se relajan; o bien suben por la inevitable caída de la ley del mineral (nada muy original).

Pero también está el problema del 'realismo mágico contable': los costos suben artificialmente para pagar menos impuestos -el caso del escándalo que se destapó cuando la Anglo American compro la Disputada de Las Condes es paradigmático-. Exxon, quien la compro por sólo US\$98 millones, operó este mineral 'a pérdida' durante 23 años consecutivos, para luego venderlo en US\$1.500 millones. En Gran Bretaña, por ejemplo, se acaba de descubrir un escándalo similar: Starbucks no paga impuestos a las utilidades porque 'no tiene ganancias contables'; y esto porque sus locales (de propiedad y administración de Starbucks), pagan a una empresa de Starbucks -fuera del país, por supuesto- una cantidad sideral por el derecho a usar el nombre de Starbucks. Esto es, Starbucks le paga a Starbucks por el uso del nombre Starbucks (García Márquez debe haber sido consultor de empresas de contabilidad). Y en la legislación tributaria neo-liberal de ese país, eso es perfectamente legal. También en Chile.

En el caso del cobre, el costo unitario de producción de cátodos era bastante estable hasta 2004 (alrededor de US\$0,65 ¢/lb; ver las memorias de Cochilco); a partir de ahí, saltan los precios, y justo también a partir de ahí, y en tan sólo cuatro años, los costos de producción más que se duplican. ¿Coincidencia?

Básicamente, nadie como la minería del cobre ha utilizado tanto el sobre endeudamiento con filiales en paraísos fiscales para remesar utilidades bajo la forma

de intereses, eludiendo impuestos. Nadie ha usado como ellos los beneficios de la depreciación acelerada. También, como varios informes lo han mostrado, es común sub-declarar el contenido de oro, plata, molibdeno y otros subproductos en los concentrados que venden a sus filiales en el extranjero, incluso el contenido de cobre del concentrado. La base del problema es que Aduana en Chile no tiene los medios para efectuar el control de la ley de los concentrados (ni siquiera de su tonelaje), y dicho control se sub-contrata a empresas que son filiales de las mismas mineras que se deben fiscalizar, o que trabajan para ellas. ¡El gato a cargo de la carnicería!

Y respecto del precio, así como es fácil entender que el alza de los costos en Chile va a tener poca relevancia para la determinación del precio internacional del cobre en el futuro, ¿resulta tan difícil entender también que el precio actual del cobre es transitorio; básicamente resultado de una enorme especulación financiera, en mercados extremadamente líquidos y poco imaginativos, y no de los fundamentos de la economía real (China incluido)?

Quien quiera entender el increíble desatino de los mercados financieros internacionales hoy en día sólo tiene que ver lo que pasa en los mercados bursátiles: mientras todos los fundamentos de la economía mundial son un desastre (salvo, para variar, Asia) -con economías ‘desarrolladas’ estancadas, con inversión por el suelo, con sus sectores públicos y hogares endeudados hasta el alma, y la zona del Euro con peligro de implosionar-, primero fue en Nueva York, después Londres, luego Frankfurt y ahora en Tokio, las acciones llegaron a un nivel que es un record histórico y siguen subiendo. Y los bancos de inversión, como JPMorgan Chase y Wells Fargo también acaban de reportear las ganancias más altas de su historia. Los mercados financieros, como Nerón, tocan jovialmente la cítara mientras Roma arde...

Y mientras surjan más alternativas atractivas de especulación, menos probabilidad de que el componente “contra-cíclico” del cobre (su rol como activo financiero de resguardo) mantenga su precio en las nubes.

Tercero, la pregunta siguiente es obvia: ¿por qué de los pocos excedentes que quedan en Chile, hemos invertido tan poco? Las cifras del Central muestran una pequeña alza en la inversión, pero las del Banco Mundial (a precios constantes) muestran un panorama mucho más deprimente: el promedio de 2003 a 2010 no llega al 21% del PIB (privada y pública). Como decíamos en la columna anterior, el déficit de cuenta corriente de 2012 indica que el país ya gastó en ese año (esto es, consumió e invirtió, especialmente lo primero) casi US\$10.000 millones más de lo que tenía; y si los términos del intercambio en 2012 hubiesen sido los de 2003 (todo lo demás igual), a esa cifra habría que sumarle casi otros US\$40.000 millones. ¡Así cualquiera da semblanza de gran prosperidad!

En nuestra América cada vez que la inversión privada sube del 15% del PIB, a la élite capitalista parece que le da vértigo. En Asia, si alguna vez llega a bajar del 20% suenan las campanas de alarma.

En nuestra América cada vez que la inversión privada sube del 15% del PIB, a la élite capitalista parece que le da vértigo. En Asia, si alguna vez llega a bajar del 20% suenan las campanas de alarma. En Chile el 10% más rico se lleva el doble del porcentaje del ingreso que en Corea, pero la inversión privada es mucho menor (a menudo, como porcentaje del PIB, sólo la mitad). En cuanto a la inversión pública, es raro que ésta pase del 3% del PIB; en Asia, cuesta encontrar alguna economía en la cual no sea de dos dígitos. No debería sorprender entonces que la gran enseñanza que podemos aprender de Asia no es sólo cómo crecer, sino cómo sostener el crecimiento en el tiempo.

Por tanto, partiendo de la base que Chile debería quedarse al menos con una parte muy significativa del excedente del cobre, el tema fundamental es ¿qué hacer con ellos? Desde nuestro punto de vista Keynesiano la pregunta es siempre la misma: ¿es este cambio en el precio del cobre algo permanente o transitorio? De ello depende la naturaleza del ajuste. Y si el alto precio del cobre se entiende (razonablemente) como temporal, lo que tiene sentido es, primero, captarlos y luego encausarlos en uno de dos caminos: al ahorro o la inversión.

La primera alternativa, más conservadora y más ‘market-friendly’, consiste en ahorrar una proporción muy significativa de estos recursos en un fondo tipo ‘FEES’ (el Fondo de Estabilización Económico y Social creado por Nicolás Eyzaguirre y Mario Marcel). La gran diferencia con lo que se hizo, es que para que esta opción sea realmente efectiva se requiere de un royalty de verdad. Pero al menos con lo que se intentó hubo un cambio de tendencia. De haberse hecho en plenitud, se podría haber evitado una expansión económica insostenible (como la actual), y haber acumulado recursos significativos para los años de vacas flacas.

En Chile el 10% más rico se lleva el doble del porcentaje del ingreso que en Corea, pero la inversión privada es mucho menor (a menudo, como porcentaje del PIB, sólo la mitad). En cuanto a la inversión pública, es raro que ésta pase del 3% del PIB; en Asia, cuesta encontrar alguna economía en la cual no sea de dos dígitos.

El otro camino, el de invertir inmediatamente esos recursos, alternativa más enérgica y con más sentido de urgencia -alternativa más “asiática”, por así decirlo- consiste en inspirarse en la política económica del Presidente Balmaceda. Su idea era tan simple como genial: captar los excedentes temporales del recurso natural (en la época de Balmaceda ya se sabía que el salitre natural podía ser reemplazado por uno industrial, o por sustitutos, como el sulfato de amonio), e invertirlos de inmediato tanto en capital físico como humano, para crear capacidades productivas aptas para tomar el lugar del recurso natural cuando este se desinfle. Durante su gobierno, Balmaceda colocó un impuesto a las exportaciones de salitre que llegó hasta el tercio del valor de las exportaciones y con esos recursos dobló el número de estudiantes en la educación primaria y secundaria (y para qué decir la terciaria), y desarrolló un gran programa de obras públicas, especialmente ferrocarriles. En pocos años, la inversión pública en capital físico se cuadruplicó en términos reales y la de educación se incrementó ocho veces. Según mis cálculos, casi la mitad del gasto público fue destinado a inversión en

ambas áreas. Además, como la oferta de no-transables era elástica, un incremento del gasto de esta magnitud también neutralizó el 'Síndrome Holandés', pues evitó la revaluación del tipo de cambio real. Balmaceda también creó el Ministerio de Obras Públicas e Industria y fomentó la manufactura de formas diversas.

Pero un shock de esta magnitud, por supuesto, creó muchos conflictos; uno de los mayores fue que forzó la monetarización parcial del salario agrícola para evitar que los peones se fueran a trabajar al ferrocarril. Como resultado, los latifundistas, por primera vez en la historia de Chile, tuvieron que competir por la mano de obra: esto es, por primera vez hubo mercado del trabajo en la agricultura. Pero como nuestros capitalistas autóctonos (entonces y ahora) lo último que quieren es un capitalismo de verdad (con 'compulsiones'), ya sabemos lo que pasó. Como nos decía Einstein, "grandes espíritus siempre han encontrado la oposición violenta de mentes mediocres".

Sin embargo, en nuestro Chile de hoy, esta gran oportunidad de captar en forma significativa esos excedentes y con ellos incrementar el ahorro o la inversión, tanto pública como privada, hasta ahora se ha perdido. De haberse hecho, junto a una política macro pro-crecimiento (al estilo 'asiático', no a nuestro estilo criollo post-French-Davis en el Central, el cual daña al sector productivo y divierte a los especuladores), con tipos de cambio competitivos y estables, con tasas de interés bajas y estables, hubiese sido un paquete invaluable para el crecimiento (no hay país asiático que tenga el tipo de cambio 'flexible' de Chile). Tener controles de capital como en los '90 también hubiese contribuido. Agréguele a eso un Estado fuerte, capaz de regular y rayar la cancha para que opere un mercado 'competitivo' de verdad, y capaz de hacer política industrial y comercial (para transferir recursos hacia actividades de mayor potencial de crecimiento de la productividad en el largo plazo), podría haber hecho que Chile volviese al dinamismo de los '90, pero esta vez en forma sustentable.

Cuarto, pensando en el próximo gobierno, lo que se debería hacer en esta línea para corregir los errores hasta ahora tanto de la Concertación como de la Alianza es, al menos, captar la mitad de las utilidades del cobre vía tributación y un royalty en propiedad, y diseñar políticas para usar esos recursos de inmediato en inversión: en infraestructura, energía, educación, salud, investigación y desarrollo. Lo urgente es recuperar esos recursos y hacer que el Estado, a través de la inversión pública, se transforme en uno de los motores del crecimiento. Junto a eso, tratar de transformar el capitalismo chileno al menos en un capitalismo moderno; uno de verdad. No esta versión 'subprime' que tenemos ahora, en donde no hay actividad económica en la cual no falte la competencia y abunden las rentas y la mala calidad del servicio.

En Chile tenemos un capitalismo subprime, al que yo llamo el "capitalismo de 2 por ½", esto es, pagar dos veces para obtener la mitad del servicio.

Una simple muestra: hace poco tiempo la OECD hizo un estudio sobre el acceso a internet y concluyó que los chilenos pagamos el doble de la tarifa promedio que se cobra en los países de la OECD para obtener la mitad de la velocidad que se ofrece en

esos países. Este es el mejor ejemplo de lo que caracteriza al capitalismo subprime criollo, al que yo llamo el “capitalismo de 2 por ½”, esto es, pagar dos veces para obtener la mitad del servicio. Ahí hay un rol fundamental para el Estado: hacer que el mercado funcione al “1 por 1”. Esto es, un capitalismo no sólo más eficiente y más equitativo, sino también menos abusivo, menos narcisista y menos rentista.

En ese sentido, eso de que todo cambio fundamental es tan ‘difícil’ es un mito neo-liberal para justificar el status quo. Hay una gran cantidad de reformas que no son ni siquiera difíciles -es simplemente un problema de tener ganas de hacerlo y de tener una ideología donde la ‘urgencia’ tenga prioridad- como nos decía Gramsci, más a menudo que no, las batallas se ganan o pierden en el terreno de la ideología. Un ejemplo sencillo, es el royalty. Claro, hay riesgos políticos. Concedo este punto -basta ver lo que le pasó al Primer Ministro australiano, Kevin Rudd, quien (a lo Balmaceda) le puso un royalty del 40% a las ganancias exorbitantes de las mineras (el “Resource Super Profits Tax”). BHP Billiton (y otras grandes mineras) le dieron (literalmente) un golpe de Estado. ¡Tal cual! No le pasó lo de Balmaceda, pero sí le organizaron una revuelta entre los diputados laboristas (a los cuales las mineras, entre otras cosas, les financian las campañas electorales) para poner a alguien más ‘devoto’ de las creencias neo-liberales: la diputada Julia Gillard, cuyo primer acto como nueva Primera Ministra fue bajarles de inmediato el royalty aprobado por Rudd. (En Australia el régimen político es parlamentario: los diputados, no el electorado, elige al Primer Ministro; y lo pueden cambiar cuando quieran).

Finalmente, el royalty también se podría usar como política industrial, es decir, cobrarle al cobre concentrado, digamos un 40% del precio de venta, al blister y otros refinados un 20% y al alambrón de cobre un 0%. De modo que, además de los ingresos fiscales para financiar la inversión pública en capital físico, humano y en energía, se incentive la industrialización del cobre en Chile. Eso lo hacen muchos países -y no es física nuclear-, ni tampoco se requiere para hacerlo de un sector público de la sofisticación del coreano, taiwanés o de Singapur. Sólo se requiere convicción y ganas (y parlamentarios menos “capturados” que los australianos).

Como esto, hay una gran cantidad de cosas factibles por hacer para que la economía chilena pase, al menos, de nuestro “capitalismo del 2 por ½”, a uno del “1 por 1”. Si fuésemos capaces de parar la ‘piñata’ pública, y fuésemos capaces de usar esos recursos, en especial los excedentes temporales del cobre en esa dirección, tendríamos una gran oportunidad para hacer esta transición. Pero hasta ahora, ni la Concertación ni la Alianza proponen hacer esto.

La Privatización de la Salud en Chile

Matías Goyenechea

Cientista político, director de la Fundación Creando Salud

Correo electrónico: mgoyenechea@gmail.com

Danae Sinclair

Médica en especialización de psiquiatría, directora de la Fundación Creando Salud.

Correo electrónico: dsinclair@gmail.com

RESUMEN

El artículo analiza las características del sistema de salud chileno. Se plantea que existe un sistema de salud privado, basado en el concepto de libertad de elección, que en la práctica asegura ese derecho a grupos específicos de la población, y se estudian los rasgos específicos de lo que los autores catalogan como la privatización de la salud. Finalmente, y partir del reconocimiento de la salud como un derecho universal, se plantean algunos caminos a seguir para materializar ese derecho.

La matriz ideológica sobre la cual se ha construido nuestro sistema de Salud pertenece a la derecha. No se equivoca el candidato presidencial de la UDI, Pablo Longueira cuando afirma: “El período más exitoso de la derecha ha sido el de los últimos 25 años. No hay generación de derecha que pueda exhibir un triunfo más notable que está en la batalla de las ideas. Chile ha llegado al lugar de privilegio en que está porque se implementó nuestro ideario político y económico” (19/04/2013).

No se equivoca, pero se queda corto. Longueira olvida los otros 20 años en que su sector también triunfó en la batalla de las ideas: los de la dictadura, cuando los que podían haber rebatido sus argumentos fueron perseguidos. Esas primeras dos décadas, en las que nadie pudo oponerse y las siguientes dos, en las que la Concertación no quiso oponerse, son claves para entender cómo se configuró y se mantuvo un sistema que tiene como pilar fundamental la discriminación por sexo y edad y que castiga a las mujeres, a los ancianos y a todos aquellos que no tienen buena salud, mientras se generan enormes fortunas.

Creemos que hoy, de cara a las próximas elecciones presidenciales, es necesario tener el debate que se impidió por la fuerza y se evitó por la confluencia de intereses económicos y que algunos creen haber ganado por la calidad de sus argumentos.

Partamos por señalar que el actual sistema de salud tiene dos ejes centrales. El primero es la idea de que las personas tienen completa libertad para elegir dónde y con quién atenderse. Esta “libertad de elección”, sin embargo, sólo se cumple para aquellos que pueden pagarla, en su mayoría profesionales jóvenes y adultos sanos de sectores medios y altos; para el resto de los chilenos la libertad de elección se traduce en una negación del derecho a la salud.

Un segundo eje capital del sistema es el paradigma de que el Estado es siempre un aparato ineficiente. De esta convicción surge el principio del “Estado subsidiario” y también la política de destinar enormes cantidades de recursos públicos a las aparentemente más eficientes “soluciones privadas”. Esta política, por supuesto no genera soluciones más eficientes desde el punto de vista de las personas que necesitan atención, sino desde los intereses de las empresas que lucran con los derechos sociales.

Expansión de la salud privada

Sobre la base de estas dos ideas –libertad de elección y Estado subsidiario- la salud privada ha tenido un boom extraordinario. Por una parte se montó un sistema privado de aseguramiento de la salud, de donde surgen las llamadas Isapres. En paralelo se incentivó la expansión de una extensa red de prestadores privados, (clínicas, laboratorios, etc.) cuyo crecimiento ha sido, muchas veces, a expensas de dineros públicos que se traspasan mediante convenios GES (plan de Garantías Explícitas en Salud, ex AUGE) y otros mecanismos.

Un elemento clave para la expansión de las Isapres fue el hecho de que entre 1986 y 2002, estas instituciones recibieron un subsidio equivalente al 2% de los ingresos de los afiliados que tenían rentas inferiores al valor de las primas. Esto implicó que, además de lo recaudado por la cotización obligatoria y las voluntarias, las Isapres percibieron un 9% adicional por cuenta del Estado. Entre 1990 y 2004 las Isapres recibieron por este ítem U\$ 534 millones.

Un elemento clave para la expansión de las Isapres fue el hecho de que entre 1986 y 2002, estas instituciones recibieron un subsidio equivalente al 2% de los ingresos de los afiliados que tenían rentas inferiores al valor de las primas. Este subsidio era pagado por los empleadores, a los cuales luego se les descontaban estos pagos de sus impuestos. Esto implicó que, además de lo recaudado por la cotización obligatoria y las voluntarias, las Isapres percibieron un 9% adicional por cuenta del Estado. Entre 1990 y 2004 las Isapres recibieron por este ítem U\$534 millones.

El objetivo de este plan era favorecer el ingreso de cotizantes de clase media a la industria. Algo se logró durante un tiempo, pues en 1997 las Isapres exhibieron una cartera de beneficiarios que llegaba a los 3,8 millones, es decir, un 26% de la población. Pero lo hizo a un costo excesivo pues se trataba de un subsidio destinado a

las Isapres y no a los beneficiarios; es decir, el dinero público terminó alimentando las utilidades de empresas que no tenían ninguna obligación de cubrir a la población de menores ingresos. En los hechos, a través de copagos altos y escasa cobertura, el sistema terminó expulsando a los cotizantes de menores ingresos. Para 2011 la cartera de beneficiarios había bajado a un 16% de la población, demostrando que, para efectos de ofrecer salud a los sectores medios y bajos, era muy ineficiente traspasar recursos públicos a estas empresas.

Durante su existencia este subsidio se volvió a tal punto central en la contabilidad de las Isapres que, cuando a fines de los '90 se decidió terminarlo, las compañías con carteras de usuarios más pequeñas, golpeadas también por la crisis asiática, fueron absorbidas por las Isapres más grandes, produciendo la actual concentración económica en el sector. Hoy las Isapres claman por el regreso de subsidios de esta naturaleza.

La red privada de prestadores (clínicas, laboratorios, etc.), ha contado con tres mecanismos mediante los cuales el Fisco les entrega cuantiosas sumas por la compra de servicios y subsidios a la demanda. Esto ha implicado el traspaso de U\$6.809 millones entre 2005 y 2012, lo cual explica el vertiginoso crecimiento de la red privada que aumentó su capacidad en 20% en el periodo el 2005-2011

La red privada de prestadores (clínicas, laboratorios, etc.), en tanto, ha contado con tres mecanismos mediante los cuales el Fisco les entrega cuantiosas sumas por la compra de servicios y subsidios a la demanda. Estos mecanismos son: la modalidad libre elección de Fonasa; la compra de servicios -que desde la implementación del GES se ha incrementado exponencialmente-; y desde el 2011, el bono AUGÉ. Esto ha implicado el traspaso de U\$ 6.809 millones entre 2005 y 2012, lo cual explica el vertiginoso crecimiento de la red privada que aumentó su capacidad en 20% en el periodo el 2005-2011.

Estos fondos públicos alentaron a los grandes grupos económicos a organizar su negocio a través de holdings de salud. Así, durante el gobierno de Ricardo Lagos iniciaron lo que se llama “la integración vertical”, modelo a través del cual los prestadores (clínicas) y los aseguradores (Isapres) pertenecen al mismo dueño.

Veamos el ejemplo de “Empresas Banmédica”, holding controlado por el grupo Fernandez-León y empresas del Grupo Penta (Carlos Alberto Délano y Carlos Eugenio Lavín). Este holding es dueño de dos Isapres, Banmédica S.A. y Vida Tres, las cuales controlan un 26% del mercado, con casi 400 mil cotizantes y 360 mil cargas.

Empresas Banmédica además es dueña de una gran cantidad de clínicas y prestadores de salud, donde destacan la Clínica Santa María, Clínica Dávila, Vidaintegra, Clínica Alameda, Clínica Vespucio, Clínica Biobio, Clínica Ciudad del Mar y HELP (también tienen porcentajes importantes en más clínicas nacionales e internacionales). Las utilidades durante el 2011 de este holding alcanzaron más de \$43.000 millones.

En este modelo de negocios los “costos” de las Isapres son las ganancias de las clínicas, y estas a su vez están aumentadas por los traspasos de fondos públicos. Finalmente el dinero permanece en el holding.

La ausencia de regulación del fenómeno durante los gobiernos de la Concertación -y la concentración económica que se ha generado- encuentra una posible explicación en los intereses transversales a toda la élite política en el negocio de la salud. Por poner sólo algunos ejemplos, entre 1994 y 2002 Integramédica contó en su directorio con el primer superintendente de Isapres del país (1990-1994), Héctor Sánchez, como socio fundador, el cual actualmente es director ejecutivo del Instituto Salud y Futuro, de la Universidad Andrés Bello. Álvaro Erazo (PS), ex ministro de Salud (2008) y director de Fonasa (2000-2006) y Cesar Oyarzo (DC), también ex director de Fonasa (1994) y actual gerente de Integramédica (prestadora perteneciente al grupo) son ambos miembros del directorio del holding Cruz Blanca Salud. Por otro lado, La Asociación de Isapres, tiene contratos con la consultora Imaginación, ligada al ex ministro Enrique Correa (PS). Además, la Asociación de Isapres nombró al ministro de Hacienda del gobierno de Eduardo Frei, Eduardo Aninat (DC), como su presidente en diciembre de 2006, cargo que mantuvo hasta junio de 2010. Luego fue reemplazado por Hernán Doren, más cercano al oficialismo, quien fue director de la Isapre Consalud y presidió varias entidades vinculadas a la Cámara de la Construcción.

¿Cuál es hoy la clave del negocio?

El aseguramiento privado tiene como fuente del negocio el principio de la selección de riesgo, mecanismo mediante el cual selecciona a sus afiliados. Estas empresas tienen el objetivo de maximizar el margen de utilidad en el negocio, lo que genera el incentivo a utilizar uno de los aspectos positivos de los seguros, la capacidad de poder predecir el comportamiento del riesgo a enfermar de la población (en este caso de su cartera de afiliados), con el fin de lograr identificar los grupos más propensos a enfermar (o, en la jerga de la industria, la “siniestralidad” del afiliado). Identificados esos grupos, se les cobra más por sus planes de salud y así cada individuo compensa a la Isapre por asegurar su riesgo a enfermar.

Esta es la llamada selección de riesgo, realizada mediante las “tablas de factores de riesgo” la cual busca captar a todo individuo que le genere un beneficio económico (rico y sano), y tratará por todos los medios de expulsar a los que generen mayores costos (pobre y enfermo). Es así como se consolida la segregación del sistema, muy similar a la que se produce en el sistema educacional, donde se enarbola otra libertad, la de enseñanza, para crear un sistema donde hay escuelas para pobres y escuelas para ricos.

El 90% de los cotizantes de Isapre tiene rentas por sobre los \$400 mil, monto que es más alto que el ingreso promedio del país. En cambio, en Fonasa, el grueso de sus cotizantes (51%) tiene ingresos menores a los \$ 250 mil

Llevando la segregación a cifras vemos que el 90% de los cotizantes de Isapre tiene rentas por sobre los \$400 mil, monto que es más alto que el ingreso promedio del país. En cambio, en Fonasa, el grueso de sus cotizantes (51%) tiene ingresos menores a los \$250 mil.

La segregación también aparece al analizar la distribución de los beneficiarios según tramo etario. Esto es importante dado que uno de los predictores del riesgo a enfermar es la edad, en el tramo que comprende a personas mayores de 84 años, menos del 5% es beneficiario de Isapres; en contraste, el 95% está en Fonasa.

Un ejemplo de la absoluta resistencia por parte de ambas coaliciones a realizar cambios sustantivos al sistema de Isapres, es que tuvo que ser el Tribunal Constitucional (TC) quien declarara como inconstitucional la discriminación por sexo y edad consagrada en las tablas de factores de riesgo. A 34 meses de ese fallo aún nadie se ha hecho cargo de la sentencia, persistiendo la discriminación. No ha habido voluntad política de cambiar las tablas de factores de riesgo porque la discriminación por sexo y edad es uno de los pilares que sustenta a la industria.

La actual Ley de Isapres que se tramita en el Congreso, si bien se hace cargo de los planteamientos del TC, no tiene como objetivo terminar con la discriminación, sino otorgar certeza jurídica y viabilidad al negocio de las Isapres, conteniendo las numerosas demandas por las alzas injustificadas de los planes de salud por parte de los afiliados. Este proyecto de ley crea el IPC de la Salud, mecanismo que cerrará la puerta a futuras demandas, dado que legitima “técnicamente” las alzas de precios en las primas. Sin embargo, en un contexto de integración vertical, es un instrumento inútil para la contención de precios y solo termina validando las alzas.

El proyecto de ley no solo falla en eso. Además contempla que en adelante los usuarios cancelen una cuestionable “prima plana” igual para todos. Tal prima dará acceso a un Plan Garantizado de Salud (PGS). Por ejemplo, una secretaria que recibe un sueldo de \$350.000 y tiene dos hijos (sus cargas), deberá cancelar una prima de \$51.000 lo que equivale a un 15% de sus ingresos. En cambio, un gerente con ingresos de \$5.000.000 y con dos hijos, deberá pagar la misma prima de \$51.000, lo que representa solo el 1% de sus ingresos.

Lo evidentemente regresivo del sistema que se propone no es su único problema. Esa prima se pagará con el 7% obligatorio, pero si con ese dinero no alcanza, como le pasará a la secretaria del ejemplo, deberá cancelarlo de su bolsillo. El gerente, en cambio, con lo que sobre a su 7% podrá contratar seguros complementarios.

En el proyecto se afirma además que la cobertura financiera será “similar a la modalidad libre elección de Fonasa”, de lo que se deduce que cada prestación tendrá copagos de entre 50% a 70% del precio total.

La reforma que se trabaja grafican un nuevo triunfo de las ideas de derecha, donde quien tiene más dinero tiene mejores opciones de estar sano. Durante los últimos 25

años, los sucesivos gobiernos han favorecido la expansión del sistema de salud privado. Las principales reformas impulsadas para corregir sus inequitativos resultados (como el plan de Garantías Explícitas en Salud y GES del gobierno de Ricardo Lagos), no apuntaron a modificar el corazón del sistema. Por ello los cambios que requerían no se produjeron y, peor aún, los traspasos de dineros públicos hacia la salud privada aumentaron haciendo que ésta acelerara su ritmo de crecimiento. De hecho, tras las reformas del gobierno de Lagos, las clínicas crecieron en un 20% en capacidad (entre 2005 y 2011).

Paralelamente, el sistema público fue progresivamente asfixiado por un aumento insuficiente de la inversión. En 1987 el gasto público de salud era equivalente al 2% del PIB y este año llegará al 3,5%. Sin embargo, un país del tamaño del nuestro debería tener un gasto de al menos un 6% del PIB, según recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Un principio central que ordena la política de salud en Chile y que sirve para justificar el trato que recibe la Salud Pública es el paradigma de la focalización. Este principio implica que las políticas públicas son diseñadas para grupos específicos de la población que se encuentran en alguna “situación de carencia” y, por tanto, requieren de la asistencia del Estado. Este enfoque terminó por liquidar la concepción de la universalidad en los derechos, dado que todo derecho es tal en tanto es igual para todos.

El sistema llegó al extremo de focalizar los recursos en algunas enfermedades. El GES, por ejemplo, cubre sólo algunas patologías y sólo en ciertos tramos de edad, generando un problema de exclusión tanto en la cobertura como también de grupos que no tienen los “requisitos técnicos” para ser beneficiarios.

El principio de la focalización ha ido de la mano de una serie de prácticas administrativas que han perjudicado el manejo económico del sector público, haciéndolo cada vez más incapaz de cumplir con la demandas de salud de la población que exigen mayor acceso. Es necesario remarcar que esa incapacidad se usa luego como argumento para sostener que la Salud Pública es ineficiente y para justificar millonarios traspasos de recursos a los privados. Ese argumento contrasta, sin embargo, con los hechos.

Así lo constató la OCDE en un informe de 2008 en el que analizó cuán “efectivo” era el gasto público en Salud. Concluyó que: “(...) La proporción de trabajadores de la Salud (médicos y enfermeras) y camas de hospital para la población son muy inferiores a la media de la OCDE. Sin embargo, los resultados (esto es, esperanza de vida, mortalidad infantil, tasas de inmunización) son comparables al promedio de los países OCDE. El sistema de atención de Salud chileno se las arregla para conseguir resultados relativamente buenos usando comparativamente menos recursos”.

Fonasa paga un día cama en Unidad de Tratamiento Intensivo a un “precio” de \$126 mil, sin embargo, el costo promedio es de \$300 mil, lo que deteriora la economía de la red pública.

Un área que ha sido particularmente dañada son los hospitales públicos. Durante la dictadura la inversión en ellos fue prácticamente cero. Con la Concertación hubo mayor inversión, pero fue insuficiente: entre 1999 y el 2009 la capacidad hospitalaria del sistema público (medida en camas) se redujo en 12%. Por otra parte, la deuda hospitalaria no ha parado de crecer a pesar de que cada año se cancelen grandes sumas. En abril del 2013 ésta superó los \$ 103.948 millones.

Un factor que influye en esa deuda y en el funcionamiento de la red de Salud son los aranceles que paga Fonasa a los hospitales públicos. Estos montos se actualizan según el IPC, pero no reflejan los costos reales que tienen los hospitales. Según un estudio de la Universidad Católica estos aranceles son insuficientes para cubrir los costos de las prestaciones.

Un ejemplo: Fonasa paga un día cama en Unidad de Tratamiento Intensivo a un “precio” de \$126 mil. Sin embargo, el costo promedio es de \$300 mil. Esto deteriora la red pública y genera incentivos para que los hospitales ofrezcan aquellas prestaciones mejor pagadas (GES) en detrimento del resto (no GES).

A la Clínica Las Condes Fonasa le paga por un día cama básico \$827 mil, mientras que a un hospital público solo le paga \$60 mil. Durante 2012 el gasto por esta vía fue de \$19.521 millones, cifra que perfectamente podría haber sido utilizada en ampliar la oferta de camas públicas cuyo déficit histórico era de 3.000 camas en 2010

Sin embargo, Fonasa actúa distinto cuando compra centralizadamente “días camas” en las clínicas privadas. A la Clínica Las Condes le paga por un día cama básico \$ 827 mil, mientras que a un hospital público solo le paga \$60 mil. Durante 2012 el gasto por esta vía fue de \$19.521 millones, cifra que perfectamente podría haber sido utilizada en ampliar la oferta de camas públicas cuyo déficit histórico era de 3.000 camas en 2010.

Para hacer frente a la falta de camas, el gobierno de Ricardo Lagos inició una política de concesiones hospitalarias a través de la cual se adjudicaron dos hospitales –uno en La Florida y otro en Maipú- a un consorcio español. La solución no puede calificarse de conveniente para el Fisco chileno. El Estado deberá pagar aproximadamente U\$600 millones por dos hospitales que cuestan menos de U\$300, es decir, hay más de U\$300 millones que quedan como ganancia para el concesionario. Esta utilidad se genera fundamentalmente por dos mecanismos: el subsidio fijo a la construcción y el subsidio fijo a la operación.

Otros países que han aplicado este sistema no han tenido buenos resultados en la calidad de la asistencia. Así ocurrió en Inglaterra, cuyo programa de concesiones hospitalarias ha sido examinado por especialistas durante 17 años. Allí se produjo una reducción del personal y un aumentó la productividad clínica a costa de bajar el número de camas y el tiempo de estadía; la generación de altas más precoces causó un

aumento en la tasa de re-hospitalización. (Ver antecedentes del caso inglés en: “Una revisión crítica de tres dimensiones de concesiones en salud: riesgo, calidad y efectos fiscales”). Es probable que un sistema como el chileno, centrado en el lucro de los proveedores, caiga en las mismas estrategias y a la larga provoque los mismos resultados.

En el gobierno de Michelle Bachelet se detuvo esta perniciosa política, sin embargo, durante la administración de Sebastián Piñera se volvió a impulsar con una agenda que incluye 11 hospitales concesionados. Esto implicará que el Fisco deberá desembolsar más de \$US 2.200 millones que irán directamente a las utilidades de los privados en el periodo de la concesión, que según los actuales contratos es de 15 años.

Subsidio a la demanda

Un mecanismo que traspasa grandes cantidades de recursos públicos al sistema privado es la Modalidad de Libre Elección (MLE). Creada en 1985 y potenciada durante los gobierno de la Concertación, la MLE permite a los usuarios de Fonasa atenderse en la red de clínicas privadas. La MLE encuentra su justificación en que el sistema de hospitales públicos no tiene capacidad para absorber toda la demanda. Por otra parte, se considera positivo generar una competencia ente los prestadores privados y los hospitales públicos, que atienden usando la Modalidad Atención Institucional (MAI).

Tal como se vio en el caso de la compra de “días-cama”, Fonasa paga distinto al hospital público que a la clínica privada cuando sus usuarios los eligen.

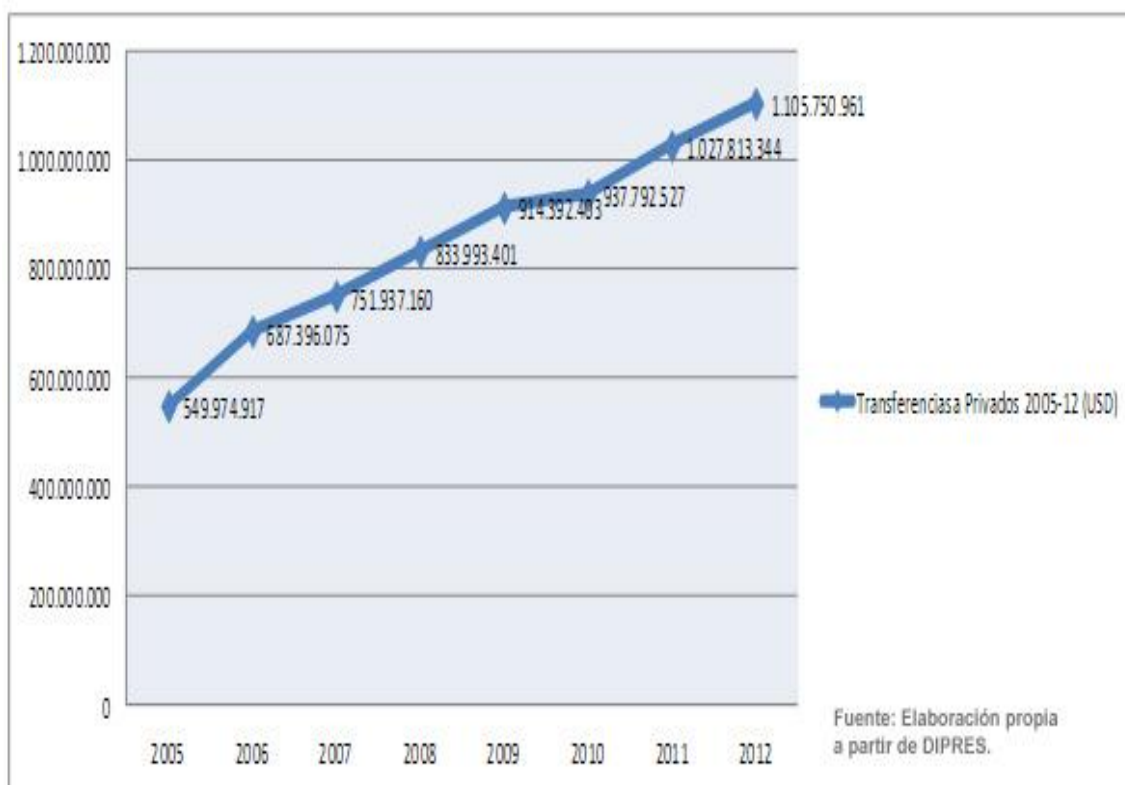
Por ejemplo, en la “consulta médica de especialidades”, a los privados (MLE) se les paga \$11.730 de los cuales \$6.770 lo paga Fonasa y \$4.690 es copago del paciente. La misma consulta en un hospital público (MAI) se paga a \$4.950, monto que paga Fonasa al hospital y donde no existe copago a excepción de los afiliados de los tramos C y D, que tiene un copago de \$500 y \$990 pesos respectivamente.

Esto muestra que el Estado termina discriminando a sus propios hospitales y favoreciendo al sector privado que recibe mejores precios por la misma actividad. Las clínicas, además, se benefician de copagos que son regresivos, dado que no se fijan en función del nivel de ingreso de los pacientes. Por ello, un afiliado a Fonasa que tenga un sueldo bajo tendrá que pagar lo mismo que un gerente.

Debido a lo anterior, la MLE, que se presenta como una forma de garantizar la libertad de elección de los usuarios de Fonasa, termina generando un círculo vicioso en el que se le entregan menos recursos al sistema público y luego se lo hace competir con un sistema privado que recibe más ingresos. Como pasa en la educación municipal, víctima de la misma lógica, la salud pública se va deteriorando progresivamente y en ella quedan sólo aquellos usuarios que no pueden atenderse en otro lado.

Todos los mecanismos descritos hacen que una parte importante del gasto público en Salud -que como hemos dicho es insuficiente de acuerdo a los estándares de la ODCE- termine siendo usado en compras y subsidios a la demanda en clínicas y prestadores privados. En 2013 la cifra de traspasos al sector privado alcanzará a U\$1.187 millones. (Ver gráfico)

Gráfico: Traspaso de recursos fiscales a clínicas privadas (2005-2012), millones de dólares



El principal problema de estas transferencias de recursos es que el Fisco termina pagando sobreprecios respecto a los costos reales. Estos sobreprecios se transforman en las utilidades de los que lucran con el sistema.

Todos los mecanismos descritos hacen que una parte importante del gasto público en Salud termine siendo usado en compras y subsidios a la demanda en clínicas y prestadores privados. En 2013 la cifra de traspasos al sector privado alcanzará los U\$ 1.187 millones

El costo oportunidad de esos recursos -es decir, lo que podríamos hacer con ellos- es gigantesco. A modo de ejemplo con los US\$1.187 millones que el Estado entregará este año a las clínicas se podrían haber contratado unos 32 mil nuevos profesionales para la red pública, solucionando el problema de falta de recursos humanos. Este monto equivale también a financiar la construcción de cuatro hospitales de alta complejidad, o cerca de 400 nuevos consultorios de atención primaria.

El desmantelamiento de la Salud Pública en Chile, que se ha descrito en sus partes medulares, no ha sido enfrentado y seguirá agudizándose hasta generar una crisis del sistema sanitario en Chile. Tenemos un deber ético de fortalecer la red pública de salud y terminar con las políticas que han llevado a nuestro sistema de Salud a ser uno de los más segregados y desiguales del mundo.

Cada tanto los precandidatos presidenciales hablan de fortalecer la Salud Pública y terminar con los millonarios traspasos que el Fisco entrega a los privados. Estas intenciones, sin embargo, chocan con los hechos, pues lo que hicieron los gobiernos de la Concertación no dista mucho de lo que ha hecho la actual administración de la Alianza: debilitar la capacidad de la red pública, permitiendo que se financie con fondos públicos el lucro de los privados.

Hoy urge una verdadera refundación del sistema sanitario chileno. Hablamos de una reforma tan profunda a las bases del sistema como la que se requiere en educación. Entre los muchos cambios que deben llevarse a cabo, hay cuatro temas de fondo que nos parecen fundamentales. Cualquier reforma que se haga sin abordar estos puntos resultará cosmética o, peor aún, se traducirá en mayores ganancias para los privados, como ha pasado con los cambios introducidos hasta ahora.

La salud como un derecho universal

Hoy la Constitución garantiza la salud desde la perspectiva de la “libertad de elección”, afirmación que, como hemos visto en las columnas anteriores, solo resulta cierta si usted tiene suficiente dinero para elegir. En realidad, con esta forma de entender el derecho a la salud, lo que la Constitución ampara es el derecho a hacer negocios con la sanidad y no el derecho de la población a una vida sana.

Es central, entonces, para reformar de verdad el Sistema de Salud chileno, cambiar el paradigma con el que opera el Estado. Pasar a uno en donde se asegure de forma integral el derecho a la salud mediante cobertura universal. No como en la actualidad, donde la cobertura está segregada de acuerdo a la capacidad de pago o al riesgo de enfermar.

Cambiar el paradigma implica que la Constitución debe avalar integralmente la salud de la población. No basta con que el Estado garantice el acceso a prestadores públicos o privados. El Estado debe comprometerse con el pleno bienestar de salud de la población. Pensamos que esto se ve materializado de mejor forma en la llamada “cobertura universal de la salud”. Esto implica que el Estado debe reconocer como un derecho el acceso, la calidad y la protección financiera al conjunto de los habitantes, respecto de sus necesidades sanitarias.

La implementación de herramientas legales que hagan exigible el derecho a la salud por parte de la ciudadanía es un camino promovido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Ver: Resolution WHA58.33. Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance In: Fifty-eighth World Health Assembly, Geneva, 16–25 May 2005). En Chile debemos avanzar en este sentido, incluyendo en la Constitución la cobertura universal y generando los mecanismos legales para hacer exigible el derecho a la salud.

Fortalecer la salud pública

La Salud Pública requiere de un sustancial aumento de recursos en todos sus niveles. Sin embargo, dado que la principal misión de un sistema sanitario debe ser mantener sana a la población -y no abocarse solo a curar enfermedades-, la atención primaria debe recibir un apoyo substancial. Consideramos urgente revisar las brechas de financiamiento, el déficit de profesionales y falta de medicamentos. Estimamos que en el corto plazo es necesaria una duplicación del monto que se gasta hoy. Actualmente se entregan \$3.500 mensuales por cada persona inscrita en un consultorio de atención primaria. Es necesario llegar por lo menos a \$ 7.000.

Otro de los grandes problemas de la Salud Primaria es la deficiente administración que llevan a cabo los municipios. La calidad de la salud que se entrega en una comuna es hoy extremadamente dependiente de la voluntad del edil y de las corporaciones municipales de derecho privado. No creemos, sin embargo, que la solución sea el regreso al Estado centralizado. Pensamos que la vía de solución es promover la participación de la comunidad en la toma de decisiones de salud, lo que implica generar mecanismos de participación en la dirección de los centros de salud.

El sistema privado, al que se destina el 57% de los recursos que el país gasta en salud, beneficia a la población con mayores ingresos, más joven y sana. Mientras, el sistema de Salud Pública, desfinanciado, debe cubrir las necesidades de más de 13 millones de habitantes, de menores ingresos, de mayor edad y por ende, con mayores factores de riesgo de enfermar.

A nivel hospitalario hoy nos encontramos frente a un sistema desfinanciado, con hospitales endeudados debido a la política de precios y aranceles que no cubren los costos reales de las distintas acciones que realizan (ver “Cómo se ha desmantelado la salud pública”). Íntimamente relacionado con este endeudamiento está la pronunciada reducción de camas que ha sufrido el sistema público en los últimos 25 años.

Para superar estos problemas es necesario abandonar la política arancelaria (esto es, la forma en la cual Fonasa financia a los hospitales mediante precios por la actividad que realizan), y pasar a un esquema de asignación de montos per cápita, es decir,

dinero vinculado a la cantidad de población que atienden los hospitales y de acuerdo a la complejidad de los casos que reciben.

Es necesario también revisar la actual política de concesiones que parece centrada en generar lucro para los privados y no en satisfacer las necesidades de la población. Hoy, a través de distintos mecanismos, el Fisco traspasa más de US\$1.000 millones al año a los privados. Ese dinero es central para financiar las reformas de las que estamos hablando.

Otro aspecto fundamental que debe incluir cualquier reforma estructural al Sistema de Salud chileno es una nueva relación con los trabajadores. El recurso humano es el motor del sistema y en Chile, desde hace 30 años, ha habido una sistemática precarización laboral en el sistema público, lo que ha provocado la actual carencia de profesionales, sobre todo médicos, tanto especialistas como generales, enfermera/os y matronas, debido a su migración al sistema privado.

Parte del fortalecimiento del sistema pasa también por asegurar estabilidad laboral, carrera funcionaria, condiciones adecuadas para el desempeño de la profesión y opción de capacitación y formación permanente, en todos los niveles, desde la atención primaria hasta los hospitales de alta complejidad.

Financiamiento solidario

La lógica de financiamiento de la salud en Chile ha generado gran desigualdad y segregación, dado que la distribución del gasto sanitario privilegia al sector privado. A eso se agrega el hecho de que la mayor fuente de financiamiento en salud (37% del total) proviene directamente del bolsillo de las familias. Esto es sumamente negativo pues se trata de un gasto regresivo que, en casos de enfermedades catastróficas, pueden llevar a las familias a la pobreza.

El sistema privado, al que se destina el 57% de los recursos que el país gasta en salud, beneficia a la población con mayores ingresos, más joven y sana. Mientras, el sistema de Salud Pública, desfinanciado, debe cubrir las necesidades de más de 13 millones de habitantes, de menores ingresos, de mayor edad y por ende, con mayores factores de riesgo de enfermar.

Lograr un cambio que termine con los graves problemas del Sistema de Salud implica realizar una reforma profunda a la manera cómo éste se financia. Una forma es avanzar a un esquema basado en impuestos generales (modelo inglés). Esto implica reconstruir el sistema en torno a una lógica solidaria, dado que los que tienen más recursos deberán aportar más.

La evidencia recomienda que países como el nuestro adopten el modelo de impuestos generales para financiar la salud, dado que facilita la posibilidad de alcanzar la

cobertura universal y asegura equidad (Sobre este tema vea “Financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal”). Una reforma a fondo del Sistema de Salud, por lo tanto, está ligada con una reforma tributaria. No se puede pensar en una sin la otra.

La evidencia recomienda que países como el nuestro adopten el modelo de impuestos generales para financiar la salud. Una reforma a fondo del Sistema de Salud, por lo tanto, está ligada con una reforma tributaria. No se puede pensar en una sin la otra.

Pero si los recursos provienen de impuestos que recauda el Fisco, estos no pueden terminar en el actual sistema de aseguramiento privado con fines de lucro. Como lo hicimos notar en nuestra primera columna, ese sistema produce segregación y gran desigualdad. ¿Qué hacer con las Isapres entonces? Por lo pronto, no deben seguir administrando el 7% legal que se saca de los ingresos de los chilenos y que funciona como un impuesto para la seguridad social. Estos recursos deben ser destinados para asegurar la salud de todos.

No nos oponemos, a priori, a la existencia de prestadores de salud privados. Y se puede pensar en el aseguramiento privado para el ámbito de seguros complementarios. Sin embargo, consideramos que la salud no puede ser un terreno de enriquecimiento, dado que esto niega la calidad de la salud como derecho humano. En este sentido, de existir prestadores y clínicas éstas tendrán que ser sin fines de lucro.

Democratización y participación

Actualmente nuestro Sistema de Salud es sumamente jerarquizado y con nula participación de la comunidad. La participación se ha entendido solamente desde una perspectiva consultiva. Las recomendaciones de los últimos 30 años de organismos internacionales, como la Organización Panamericana de la Salud, define que la participación social es uno de los puntos básicos de los procesos de modernización y reforma de la gestión pública.

Las Isapres no deben seguir administrando el 7% legal que se saca de los ingresos de los chilenos y que funciona como un impuesto para la seguridad social. Estos recursos deben ser destinados para asegurar la salud de todos.

Involucrar a los propios trabajadores del sector salud en la generación de las políticas públicas en el área, así como también generar modelos de gestión participativa de las instituciones, es un paso necesario para alcanzar un sistema sanitario de calidad. También es necesario alcanzar mayor involucramiento de la comunidad principalmente a nivel de la atención primaria.

Las reformas enunciadas aquí no son fáciles de implementar. Requieren revertir una forma de ver la política pública que ha regido por varias décadas, sostenida por

colectividades políticas que, más allá de lo que piensen sobre el rol del Estado, han dejado que la Salud Pública sea desmantelada.

Es poco probable que sean esas colectividades con sus candidatos, las que de motu proprio rectifiquen lo hecho por años. Siguiendo el ejemplo de los estudiantes -y como ellos han logrado producir una discusión inédita en la educación-, los cambios en salud requieren de un movimiento social empoderado que impulse transformaciones, que desnaturalice el actual estatus quo del sistema, cuestionando sus pilares estructurales. De lo contrario, continuaremos con soluciones parche que sólo empeoran la situación.

Los Desafíos de las Democracias Contemporáneas

Gonzalo D. Martner

Académico de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

Correo Electrónico: Gonzalo.martner@usach.cl

RESUMEN

La democracia, hoy en día y en gran parte del mundo, es considerada como el sistema político más aceptable para regir el destino de las sociedades contemporáneas. Y sin embargo, persisten una serie de contradicciones que se presentan a nivel global. Este artículo tiene como objeto caracterizar analíticamente algunos de esos dilemas globales que enfrenan las democracias.

Las instituciones de la democracia y sus contradicciones

La democracia ha avanzado en legitimidad, incluyendo a América Latina, como el ideal del autogobierno del pueblo y como el sistema político más aceptable para regir las sociedades contemporáneas, donde las personas son libres de interferencias indebidas de otros y en tanto expresión de la soberanía popular, de la igualdad ante la ley y del gobierno de las mayorías con respeto de las minorías (“los más tienen derecho a mandar, pero en el respeto de los derechos de la minoría” en la expresión de Giovanni Sartori, 2009), incluido su derecho a procurar transformarse en mayoría. La democracia es el contraste con la tiranía o el despotismo, términos griegos, o la dictadura, término romano, y más tarde con el absolutismo propio de las monarquías de derecho divino, y en términos modernos con los regímenes de fuerza autoritarios o totalitarios. Es, en suma, lo contrario de la autocracia. En palabras de Cornelius Castoriadis (2010), “es la conciencia explícita de que nosotros creamos nuestras leyes y por tanto nosotros podemos cambiarlas también”: la autonomía política colectiva.

En el panorama actual, en América Latina se desenvuelven procesos políticos fuertemente heterogéneos y algunos de ellos de alta conflictividad, pero en un contexto general de fortalecimiento de la democracia en su vertiente de elección periódica de las autoridades mediante el sufragio universal, en su vertiente de régimen de libertades y de garantía de derechos civiles y políticos con separación de poderes y en su vertiente de promoción de derechos económicos, sociales y culturales. En Europa, en medio de la mayor crisis desde 1929, las democracias no han sido puestas

en cuestión, aunque sí desafiadas por la movilización popular en la calle en países como Grecia y España.

Durante más de un siglo existieron conflictos en torno a la inclusión de todas las clases sociales y del género femenino en el sufragio. Una vez que los varones pobres lo obtuvieron, la política pasó a ser organizada por partidos, de entre los cuales los representantes de las clases propietarias procuraron restringir su impacto mediante reglas manipulables de participación electoral y/o directamente mediante fraude. Los derechos políticos de las mujeres vinieron más tarde, luego de sostenidas luchas, no sin el presupuesto, en diversos casos, de que el voto femenino sería más conservador que el voto popular masculino.

Así, en medio de luchas sociales y políticas prolongadas, las instituciones representativas han ido evolucionando hacia lo que ahora llamamos democracia. Esta ha aumentado su extensión, de acuerdo a Robert Dahl (2006), desde solo un caso entre 35 naciones en 1860, a 25 entre 75 en 1950 y a 65 entre 192 al finalizar el siglo XX. En 2012, según *The Economist Intelligence Unit*, y a pesar de la “primavera árabe” y su oleada de revoluciones democratizadoras, existen aún más regímenes autoritarios que democráticos. Entre 167 países (se excluyen los mini- Estados, con los que se llega a 193 miembros de Naciones Unidas, aceptados por la Asamblea General por recomendación del Consejo de Seguridad) solo existen 25 con democracia plena y 54 con democracia deficiente, mientras hay 51 con regímenes autoritarios. Sumados los países con democracias plenas y deficientes (79) son menos que los países con regímenes autoritarios e híbridos (88). Así, menos de la mitad de la población mundial vive en democracia, siendo la India la mayor democracia en el mundo y China el mayor régimen autoritario.

Siguiendo a Dahl, las asociaciones democráticas son aquellas que reúnen ciertas características (participación efectiva con oportunidades iguales de los miembros de la asociación para dar a conocer los puntos de vista antes de que se adopte una política; igualdad de voto; comprensión ilustrada, con oportunidades iguales para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; agenda de políticas siempre abierta a cambios; inclusión de todos los adultos). Las instituciones de la democracia en gran escala incluyen el que los responsables públicos sean escogidos en elecciones libres, imparciales y frecuentes, con libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva. La valoración de la democracia se nutre, a su vez, de ciertos atributos : está llamada a evitar la tiranía, garantizar derechos fundamentales, permitir un alto grado de igualdad política, extender una cultura de libertades, ayudar a las personas a perseguir sus propios intereses y a autodeterminarse. Además, las democracias

modernas tienden a no hacerse la guerra entre sí. Si los países que la adoptan logran por esa vía ser más estables, tienden a ser más prósperos.¹

En la mayoría de los países democráticos los derechos políticos formales son casi universales, la vida política es organizada por los partidos, las elecciones son competitivas y la oposición tiene una oportunidad razonable de vencer. Tanto los gobiernos como las oposiciones observan por los menos las reglas básicas de la democracia.

Norberto Bobbio (1986) planteó el sentido de la democracia con énfasis procedimental y con vocación pacificadora.² Esta es una aproximación minimalista que pone el acento en que la tarea principal de la democracia es establecer determinadas reglas del juego que eviten la resolución violenta de conflictos. No obstante, los citados y diversos otros autores, ponen en evidencia que la democracia como sistema político, junto a las virtudes enunciadas, tiene limitaciones y contradicciones.

En primer lugar, siguiendo a José Nun (2000), históricamente está sometida a la tensión de procurar ser “el gobierno del pueblo” (en la tradición de Atenas, aunque no fuera totalmente verdadera por exclusión de mujeres, extranjeros y esclavos, como expresión efectiva de la voluntad general) o resignarse a ser, mediante la elección de representantes autonomizados del pueblo, “el gobierno de los políticos” (en la tradición elitista de Esparta). En este orden de ideas se pronunciaba Joseph Schumpeter a mediados del siglo XX: “la democracia significa tan solo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle”.³

¹ Alesina, Perotti, 1994, y Persson y Tabellini, 2007.

² “Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (...). Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas u consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos. Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo (...) Las frecuentemente chuscas reglas formales de la democracia introdujeron, por primera vez en la historia de las técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. Solamente allí donde las reglas son respetadas el adversario ya no es un enemigo (que debe ser destruido), sino un opositor que el día de mañana podrá tomar nuestro puesto”. Agrega Przeworski (2010) en el mismo sentido: “Esto no significa que las elecciones sean siempre competitivas, ni siquiera que sean libres y honestas, ni que el pueblo siempre pueda elegir a sus gobernantes cuando vota. En la medida en que las posibilidades electorales reflejan las relaciones de fuerza física, las elecciones siempre se desarrollan bajo la sombra de la violencia. Pero bajo esa sombra hay paz”.

³ Schumpeter, 1942.

Esta diferenciación incluye la tensión entre democracia representativa y democracia directa, con sistemas políticos basados solo en la representación legitimada periódicamente por el sufragio o bien la combinación de representación con expresiones de democracia directa mediante referendo, iniciativa popular de ley y mecanismos de revocación de los representantes. En palabras de Adam Przeworski (2010) «la nostalgia de la participación efectiva sigue atormentando a las democracias modernas». La posibilidad de la extensión de la participación a través de formas de democracia directa y deliberativa no siempre es posible a partir de una cierta escala de participantes, mientras la democracia del referendun extiende la decisión colectiva a través del voto, pero es un acto solitario que puede eliminar la deliberación (capacidad de convencerse mutuamente a través del diálogo argumentado) y no es necesariamente siempre deseable (por ejemplo, las pasiones inmediatas frente a crímenes alevosos posiblemente llevarían en muchas partes al establecimiento de la pena de muerte por voto popular, y en general a restricciones de libertades), mientras la consulta a los actores sociales para deliberar sobre la legislación suele topar con su representatividad heterogénea o con la ausencia de representatividad en el caso de los grupos sociales menos organizados. Las democracias que pierden su energía participativa abonan la oligarquización de la representación.

En segundo lugar, los gobiernos partidarios pueden representar la voluntad colectiva y mayoritaria de quienes los apoyan, pero las necesarias reglas de separación de los poderes entre ramas centrales (ejecutivo, legislativo, judicial, constitucional), niveles territoriales (nacional, comunal, regional) y supranacionales (económicos y eventualmente políticos como en la Unión Europea) hace que en diversas circunstancias los gobiernos no respondan a la voluntad mayoritaria. A este factor institucional cabe agregar el condicionamiento de los representantes por grupos de interés y poderes económicos. Con ello se debilita la legitimidad de la democracia como expresión de la voluntad popular, lo que suscita o bien la abstención (por ejemplo en Chile la abstención electoral llegó a 60% en 2012, en un contexto de instituciones no representativas de la voluntad popular heredadas de la dictadura de 1973-1989) o bien la movilización al margen de las instituciones (por ejemplo en España, con el fenómeno de los indignados en 2011, que sin embargo no logran impactar en la toma de decisiones estatales, o en diversos países de América Latina, con grupos movilizados minoritarios que imponen reglas en función de sus intereses específicos en detrimento del interés colectivo). El ejercicio efectivo del ideal democrático basado en la voluntad popular supone, cuando es posible, privilegiar la ciudadanía local basada en la democracia directa. Pero existen esferas de decisión en el que la voluntad popular debe formarse más allá de los particularismos, con formas de ciudadanía de escala nacional, supranacional y global, es decir con construcciones institucionales complejas de más difícil control cotidiano por el ciudadano común, que

a su vez requiere estar suficientemente instruido e informado en dimensiones que van más allá de lo específico y de lo inmediato. En diversos temas de interés general, cabe optar por la extensión de la centralización nacional (con un Estado-nación fuerte que impida el clientelismo y haga efectivo el ejercicio de derechos cuando estos son cuestionados por poderes locales no legítimos) e incluso supranacional del Estado (con formas crecientes de gobierno mundial para el manejo de la regulación del capital financiero, el control de los tráfico ilegales y la supresión de paraísos fiscales).

En tercer lugar, las contradicciones de la democracia no se terminan en el problema de la representación y en el del respeto de la voluntad mayoritaria. ¿Es compatible la democracia formal y representativa con niveles significativos de desigualdad económica y social? El Estado debe estructurarse con un principio constitucional-democrático según el cual el poder público o *imperium* no sea arbitrario y oprima a los ciudadanos, pero también con un segundo principio cívico republicano según el cual el Estado debe plantearse como objetivo la reducción de la dominación que conlleva el poder privado o *dominium*. La concepción cívica republicana traslada dichos principios a diseños institucionales específicos que faciliten el control por los ciudadanos del poder público, y también a políticas públicas que persigan el establecimiento de un orden social en el que los ciudadanos comunes puedan no estar a merced del poder privado en los ámbitos básicos de la decisión humana.⁴ Ya lo decía Rousseau en un pasaje de su *Contrato Social*: la participación democrática exige que “ningún ciudadano sea suficientemente rico como para comprar a otro y ninguno tan pobre como para verse forzado a venderse”.⁵

El capitalismo y la democracia han organizado variadas formas de convivencia en la historia, especialmente a través de formas de compromiso como los Estados de bienestar, en el que altos impuestos y gobiernos fuertes permiten socializar diversos servicios a los ciudadanos al margen del mercado y de la acumulación de capital, con sus versiones “maduras” y “periféricas” y con su retroceso en la etapa actual de “capitalismo financiarizado”.⁶ En palabras de Pierre Rosanvallon (2012): “Antes de que estallase la Primera Guerra Mundial se inició una transformación silenciosa inspirada por imperativos morales pero también por el miedo a la revolución. Los gobiernos estaban convencidos de que, para evitarla, era preciso emprender reformas sociales que redujeran la desigualdad. A partir de los años 70 del siglo pasado empiezan a cambiar las cosas. Se pasa de un capitalismo de organización a un capitalismo de innovación. Coincide, además, con que el miedo a la revolución desaparece tras la caída del muro de Berlín (...). Al desaparecer el horizonte del igualitarismo tras el fracaso del socialismo de la colectivización, solo sobrevivió la idea de la igualdad de

⁴ Pettit, 2009.

⁵ Citado por José Nun, op.cit. p. 41.

⁶ Martner, 2009.

oportunidades. Blair y la tercera vía la colocaron en el primer plano de la reflexión y de la acción de gobierno, pero no definieron una visión social alternativa. Las desigualdades crecieron y, como dijo Rousseau, la desigualdad material no es un problema en sí misma, sino solo en la medida en que destruye la relación social. Una diferencia económica abismal entre los individuos acaba con cualquier posibilidad de que habiten un mundo común”.

Aunque la democracia nace como reacción al creciente poder de la nobleza o la aristocracia, la democracia no se caracteriza por la igualdad, salvo la igualdad ante la ley. No se plantea “el deber de participar” sino “la misma oportunidad de participar” y que las preferencias tengan el mismo peso. El desafío permanente para la democracia es, en este sentido, que la desigualdad de condiciones no se transforme en una desigualdad de influencia. Existe una tensión inevitable entre democracia y distribución desigual de la propiedad y de los ingresos. Los grupos de interés particular utilizan las contribuciones financieras para influir en las plataformas programáticas de los partidos y en su conducta gubernamental, mientras la expectativa de reclutamiento posterior influye en la conducta de los tomadores de decisiones en el Estado.

Así, si pesa en forma desigual la influencia política de individuos desiguales, se está violando la condición de igualdad política. La concentración de la propiedad genera una influencia desigual o incluso la captura del sistema político por el poder del dinero. De nuevo en palabras de Przeworski (2010): «la influencia corruptora del dinero es la plaga de la democracia», mientras Castoriadis (2010) subraya polémicamente que “la corrupción de los políticos, en las sociedades contemporáneas, se ha convertido en un rasgo sistémico, un rasgo estructural”. Pero suprimir la propiedad no estatal para terminar con los peligros del poder privado establece una desigualdad radical entre el ciudadano y la burocracia que domina el Estado, y acaba por suprimir toda democracia, según mostró la experiencia del siglo XX. En este sentido Castoriadis sostiene que en “un régimen verdaderamente democrático se puede intentar establecer una articulación correcta entre tres esferas, preservando al máximo la libertad privada, preservando al máximo también la libertad del ágora, es decir las actividades públicas comunes de los individuos, y que haga participar a todo el mundo en el poder público. Cuando ese poder público pertenece a una oligarquía, su actividad es de hecho clandestina, puesto que las decisiones esenciales se toman siempre entre bastidores”.⁷

En suma, el desafío es que la participación democrática no solo sea un derecho (retórico) sino que tenga condiciones para su ejercicio: en origen, en las

⁷ Cornelius Castoriadis, op.cit.

reivindicaciones históricas de la extensión de las condiciones de posibilidad de la democracia, «salario decente y lectura»; hoy, avanzar hacia democracias políticas que combinen representación no oligarquizada y formas de democracia directa y referendaria para resolver materias esenciales del modelo de sociedad y que esa democracia política representativa y participativa se extienda hacia formas de democracia económica y social que contengan dentro de límites socialmente establecidos las desigualdades de posesión de activos y de percepción de ingresos.

Referencias

Alesina , Alberto, Perotti, Roberto. 1994. “The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature”, *The World Bank Economic Review*, 8:3, pp. 351-371.

Bobbio, Norberto. 1986. *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Castoriadis, Cornelius. 2010. “El Individuo Privatizado”, en *Utopías*. Santiago de Chile: Aún Creemos en los Sueños.

Dahl, Robert., 2006. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.

Martner, Gonzalo D. 2009. *La Crisis y el Estado Activo. Una visión desde América Latina*. Extremadura: Colección Pensamiento Iberoamericano, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica.

Nun, José. 2000. *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Persson, Torsten; Tabellini, Guido. 2007. “The Growth Effect of Democracy: Is It Heterogeneous and How Can It Be Estimated?” NBER Working Paper No.13150, June.

Pettit, Philip. 2009. “Program for a Progressive Politics: a Discussion Note”, Discussion Papers, Fundación Ideas, Madrid.

Przeworski, Adam. 2010. *Qué Esperar de la Democracia*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Rosanvallon, Pierre. 2012. “Una diferencia económica acaba con la convivencia”, disponible en http://cultura.elpais.com/cultura/2012/10/23/actualidad/1351011572_284875.html.

Sartori, Giovanni. 2009. *La Democracia en 30 lecciones*. Madrid: Taurus.

Schumpeter, Joseph. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen a continuación han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos de interés público.

ANTECEDENTES SOBRE EL PRESUPUESTO 2013

Octubre 2012, N°22

Las economías modernas son inestables y sufren contracciones (cuando la producción crece a un ritmo más lento que la tendencia), recesiones (cuando la producción cae durante un período) e incluso depresiones (recesiones especialmente graves o prolongadas), así como expansiones (cuando la producción crece a un ritmo más rápido que la tendencia) y auges (cuando las expansiones son fuertes y prolongadas).

Instrucciones para los autores

La Revista “Políticas Públicas” es una publicación académica del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis en el marco de las materias de Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública.

Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados. Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados en los temas vinculados con las políticas públicas y la administración del Estado a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia para su inclusión en la misma.

Con este propósito, para facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, se ha preparado la información y orientaciones siguientes que deben entenderse como guía a los futuros colaboradores que envíen artículos.

1. La extensión máxima de los artículos debe ser de 30 páginas (13.000 palabras, aproximadamente).
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200

palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.

3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse según los formatos siguientes, dependiendo del caso:

- Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)
- Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)

4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.

5. Las referencias bibliográficas deben contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Se sugiere la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido):

- i) Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):
Aquina, Herman; Bekke, Hans. 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp. 59-88.
- ii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):
Avritzer, Leonardo. 1993. "Além da Dicotomia Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp. 277-93.

Booth, Alan ; Edwards John N., Johnson, David R. 1991. "Social Integration and Divorce". *Social Forces*. 70: 1, pp. 207-224.
- iii) Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):
Amaro, Nelson. Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación". Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.
- iv) Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo)

- v) Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica “documento de trabajo”):

Cameron, Stephen V. 1998b. “The Dynamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites.” Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.

- vi) Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, día-mes-año):

Congress of the United States. Congressional Budget Office. 2006. The Long Term Budget Outlook. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf>. Consultado el 5-5-2007.

6. Los cuadros y gráficos que sean indispensables para la comprensión del texto deben consignarse en blanco y negro, sin tramas ni sombreados.