

COMENTARIOS A PROPUESTAS DE RES PÚBLICA

Hernán Larraín F.

Senador

Universidad de Talca, 21 de agosto de 2013

1.- Felicitamos por esfuerzo valioso, transversal, completo, desinteresado de Res Pública, que constituye un aporte sustancial y oportuno para el debate nacional en pleno año electoral.

2.- Considero que esta modalidad de trabajo, que se plantea como una propuesta para debatir, supone una mirada de Chile y su destino que se busca y procura en conjunto. Aun cuando no se diga, supone acuerdos y consensos. Quiero validar esta forma de resolver los problemas de Chile, así ésta no sea la voluntad de este trabajo.

Tengo la convicción de que Chile se encuentra en un momento clave para enfrentar su futuro. Es posible pensar que alcancemos niveles de desarrollo socio económico propios de un país desarrollado en no muchos años. Pero para asegurar ese propósito, para garantizar que el bienestar que de allí surja alcance en forma justa para todos y con la finalidad de lograr una convivencia nacional estable y en paz, **es inevitable avanzar estableciendo grandes acuerdos nacionales**. Quién resulte ganador en la próxima contienda presidencial debe asumir que ésta es la forma de encarar el período que viene, en el espíritu y forma como aventura este documento.

El momento que se vive es de mucha tensión y conflicto, algo que se agudiza en períodos electorales ya que los candidatos y sus seguidores deben hacer esfuerzos por diferenciarse y así justificar el apoyo a su opción; de lo contrario querría decir que da lo mismo por quién se vote. Ciertamente no da lo mismo, pero quién sea el ganador, en un país que ha estado dividido por

mitades en las últimas tres elecciones presidenciales, debe entender que debe gobernar con la oposición, no en su contra (y viceversa). Lidera quién gana, pero para una Agenda Nacional.

Quiero insistir hoy en la responsabilidad de actuar de este modo buscando acuerdos y no imposiciones, porque la naturaleza y complejidad de las decisiones que se deben adoptar nos obliga a actuar insoslayablemente de este modo. Las respuestas a estas proposiciones ilustran la necesidad de adoptar este como el camino: los cambios que se proponen –éstos u otros similares- sólo se podrían aplicar por la vía del acuerdo.

3.- Las contribuciones que se hacen en este documento comprenden diversos ámbitos de la vida nacional. En las breves reflexiones que siguen nos referiremos sólo a algunos aspectos específicos que se nos ha solicitado comentar.

4.- Propuestas para Revitalizar el Sistema Político Chileno.

El ámbito del Estado y la Política (Reformas al Sistema Político Chileno, propuestas para una Descentralización que procure Más Desarrollo y Más Democracia y la Agenda para la Modernización del Estado) reúne un conjunto de propuestas claras, precisas que se formulan sin complejos y apuntan a lo medular. Quizás no sean completas –faltan algunos conceptos relevantes- y tal vez no son todas ellas igualmente consensuadas, ya que hay opiniones a su respecto que varían según el prisma con que se les mire. Pero su valor radica en que son una contribución concreta y consistente, que no deja a nadie indiferente obligando a definiciones cuyo resultado será a todas luces positivo para el futuro del país.

El capítulo referido al sistema político chileno contiene propuestas que tienen dos niveles de aproximación: unas de largo plazo, otras de aplicación más inmediata.

Así, **la modificación del sistema de gobierno** implica palabras mayores. Quiero adelantar que suscribo el análisis referido al cesarismo presidencial chileno y a la conveniencia de ir hacia formas de gobierno parlamentario. He sostenido esta tesis hace algunos años. Sin embargo, también estimo que se trata de una propuesta de difícil implementación si tenemos en cuenta que ella implica un cambio profundo de nuestra cultura política y de la forma cómo funcionan sus principales protagonistas.

En ese sentido, creo que hay ideas de mayor factibilidad que otras. Instalar un sistema virtualmente unicameral me parece incluso una iniciativa discutible. Mi experiencia parlamentaria me indica que el proceso legislativo, con cámara de origen y cámara revisora, en igualdad de competencias, mejora la calidad de las normas que se aprueban. Ahora bien, entiendo que la conveniencia de una sola cámara se presenta por la necesidad de resolver la otra gran propuesta que se formula: la designación del jefe de gobierno por el parlamento: no funciona, se dice, en sistemas bicamerales. Pero eso no es necesariamente un impedimento. También se puede pensar en una designación del Congreso Pleno, si se trata de tener un solo pronunciamiento. Y a la hora de las censuras, el esquema del juicio político – uno acusa y el otro resuelve- puede aplicarse en lo que corresponde.

Sí comparto la necesidad de avanzar hacia un sistema de gobierno de mayor integración ejecutivo-legislativo. Una sola decisión soberana para dar origen al Gobierno, asegurada por una mayoría parlamentaria, garantiza la gobernabilidad y efectividad de las políticas públicas que se implementen de mejor forma que el actual sistema presidencialista. Es imperioso reducir además la impronta presidencial, que inevitablemente personaliza el sistema político en forma extrema, abriendo espacio a caudillismos solapados que debilitan las instituciones. En paralelo, podría instalarse un Jefe de Estado que atienda tareas de esa entidad, entre las cuales la defensa y las relaciones internacionales pueden ser viables. Aunque con limitaciones: en un mundo integrado y global, la política exterior se confunde con la interna. Pensemos en lo que significan los TLC en la orientación productiva nacional para entender que son difíciles de separar de la labor gubernamental.

Las propuestas que apuntan a los partidos políticos y al sistema electoral son, en cambio, materias que se insertan en el debate actual y exigen decisiones ahora, no pueden esperar. La fuerte descomposición del cuadro político que se advierte en el último tiempo tiene que ver en alguna medida con esos elementos, aunque no son los únicos.

Los **partidos políticos** son verdaderas “cajas negras” en todo sentido: no se sabe quiénes ni cómo toman las decisiones, se desconoce su financiamiento, están normalmente controlados por máquinas electorales internas y no tienen control ciudadano. Su prestigio ha decaído a niveles intolerables que exigen cambios sustanciales en su estructura y funcionamiento. Comparto por ello en buena medida las modificaciones que se proponen: más democracia interna, más descentralización, financiamiento público de su administración, transparencia efectiva, control externo de su funcionamiento y gastos. Con ello se puede lograr evitar la dependencia externa y se les obligará a actuar participativo, abierto, desconcentrado y susceptible de control democrático y fiscalización pública. No me convence la idea de adoptar las órdenes de partido: la conciencia personal y los compromisos con los electores deben ser sopesados a la hora de votar por el parlamentario. Asimismo, no creo que las mujeres necesiten subsidios duros para mejorar su presencia y participación. Michelle Bachelet y Evelyn Matthei son buenos argumentos para demostrar que el problema no es de subsidios.

Lo que concierne al **sistema electoral** también requiere de definiciones. Llevamos mucho tiempo debatiendo sin resolver nada. Hay mucha hipocresía, ya que muchos de quienes propician los cambios, a la hora de concretarlos, no muestran voluntad por avanzar. La cuestión es, sin embargo, qué camino seguir. No basta con citar experiencias exitosas externas para adoptar su modelo. Dicen que el mejor sistema electoral es el que no cambia. Otros dicen que si se trata de un sistema parlamentario, es conveniente un sistema electoral de mayor proporcionalidad; pero si se mantiene un sistema presidencialista, no vaya a tener uno proporcional, éste sería el peor de los mundos. El mecanismo uninominal se ve atractivo, pero si se le objeta al

binominal que con poco más de un tercio se obtiene la mitad de la cámara, con el uninominal con poco más de la mitad ¡se obtiene el 100% de ella!

Personalmente considero necesario introducirle al menos: a) mayor competitividad al actual sistema; b) mayor representatividad territorial, esto es, darle más valor al voto de distritos que deben reunir a muchos electores para elegir su representante, en contraste con otros que requieren de pocos para igual fin. Ahora, si esto se hace corrigiendo el binominal o instalando un proporcional moderado, es algo que se debe discutir. Estamos en ese esfuerzo en la Comisión de Constitución del Senado y no pierdo las esperanzas de alcanzar un acuerdo.

Agrego la necesidad de introducir otros cambios al sistema político, entre los que destaco: a) rendición de cuenta efectiva de partidos políticos, parlamentarios y del Congreso Nacional; b) voto programático de presidenciables, parlamentarios y alcaldes.

5.- Propuestas para un Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia

El centralismo es, ciertamente, una de esas enfermedades que tiene postrado a buena parte del territorio nacional. Junto con convertirse en un peso para el gobierno central, las regiones no pueden avanzar cuando todo se decide en la capital del país. Esto, que parece ser compartido por todos, a la hora de las decisiones, no se resuelve nada. La descentralización goza de reconocimiento retórico, pero de poca concreción fáctica. Por eso, no voy a abundar en el diagnóstico que comparto, sino que en las propuestas que se formulan.

La primera observación se refiere a la importancia que se le concede a que la **descentralización política** al decir que ésta “es condición de inicio y característica básica de una descentralización en serio”, en circunstancias de que existe en la base comunal dicha condición, sin que ello haya significado una descentralización efectiva. Se refiere sin dudas a la descentralización

regional, pero ello tampoco es el camino único o inevitable para la descentralización. Comparto que se debe avanzar en muchos planos, pero no en todo lo que se sugiere. Así, apoyo la elección de los Cores (que se aplicará a partir de este año), pero no me convence la elección de los intendentes. Salvo que quisiéramos instalar un gobierno federal, que no se justifica en un país como el nuestro por muchas razones. La elección de intendentes puede romper la unidad que requiere el Gobierno Nacional, si consideramos que bien se puede dar que muchos intendentes sean de la oposición, por ejemplo, o que sus planes y programas de desarrollo apunten en una dirección diferente de los planes nacionales. ¿Cómo y quién dirime este eventual conflicto, si las autoridades regionales tienen su propia soberanía? Se puede repetir el problema que se tiene en los regímenes presidenciales, lo que me parece de alto riesgo. Es más, el fenómeno de la desigualdad no se da sólo a niveles de las personas, también se da entre las regiones. Están las regiones de gran concentración urbana y de alta modernidad; están las regiones mineras; están las regiones de fuerte componente agrícola rural; están las regiones fronterizas o extremas. Estas tienen niveles de desarrollo diferente y se encaminan a generar fuertes desigualdades que sólo un gobierno nacional podrá cautelar y corregir para lograr un desarrollo armónico. Ello supone, entonces, algún nivel de coordinación, que lo puede representar el Intendente, como representante del Presidente (y por ende tiene de respaldo su soberanía), el que se coordina con las demás instancias de índole regional.

En mi perspectiva, estimo que lo determinante para una efectiva descentralización es el traspaso de competencias y la seguridad de contar con recursos suficientes. Lo que el documento recoge como **Descentralización Administrativa y Descentralización Fiscal.**

Las atribuciones son esenciales, de lo contrario, no se puede hacer nada. De mi experiencia, parte del problema es que al no tener capacidad decisoria real y no disponer de recursos, sólo se trabaja al corto plazo, en medidas aisladas e incoherentes sin una mirada de largo plazo. Es indispensable que las regiones tengan su estrategia de desarrollo nacional, que guarde

coherencia con el camino que sigue el país, pero que sea propia. No basta, por decirlo, con un Pro Chile, requerimos también un Pro Maule, un Pro Bío Bío, un Pro Antofagasta, etc. para proyectar al país hacia el exterior, lo que supone afinar de otro modo la forma como se generan las prioridades nacionales y las regionales.

Por su parte, comparto la necesidad de definir con claridad mayores proporciones del gasto público de decisión regional, pero no creo conveniente una estructura tributaria que autorice el establecimiento de impuestos regionales. Tengo temores de caminos muy dispares que rompan la unidad y responsabilidades propias al abrir este espacio. Sí creo, en cambio, que se deben abrir facultades para el establecimiento de beneficios tributarios de definición local: exenciones de impuestos regionales o locales si ellos generan empleo, inversión u otros beneficios sociales de índole local.

Comparto también que la descentralización es un proceso y la Comisión que se propone puede ser un buen instrumento para ir monitoreando el desarrollo de las políticas públicas que vayan asegurando que se avance en esta dirección.

Echo de menos, sin embargo algunas consideraciones: a) el documento no da cuenta de la existencia de las comunas y sus respectivos municipios, que son elementos claves en el desarrollo local y que son fuente actual de descentralización; b) creo relevante definir el eje de la descentralización en las regiones, pero con una nueva estructura y fisonomía: pienso que se debe revisar el actual mapa de regiones, evaluar sus resultados y establecer una nueva estructura que responda a los resultados históricos, No olvidemos que el actual modelo fue diseñado en un escritorio. Además, es de toda evidencia que una nueva estructura debe prescindir de los gobiernos provinciales y crear nuevas formas de conexión gobierno regional-comunas; c) El centralismo no es solo nacional, también existe el centralismo regional, esto quiere decir que existe muchas veces un doble centralismo, que se debe evitar a tiempo.

6.- La Agenda de Modernización del Estado.

La preocupación por la reforma del estado es de suma trascendencia y efectivamente, su agenda ha perdido prioridad. No se ha evaluado lo hecho ni se han implementado cambios en los que existe mucho consenso.

Las propuestas se encaminan a revalidar la **Agencia de Calidad de las Políticas Públicas**, ente del que existe acuerdo, pero que por algún motivo no se implementa. La razón es muy clara, y es la misma que detiene el proceso de descentralización: hay miedo de algunos a perder poder. Será el Ministro de Hacienda o la Dipres, lo cierto es que cada vez que se le otorga una atribución o tarea a alguna entidad, otra pierde poder o influencia. ¡Pero eso no puede detener el progreso!

Chile debe dar un paso cualitativo en la estructuración de sus instituciones. No basta con que tengamos un orden respetable y respetado por la ciudadanía, ni que éste sea mejor evaluado que el de otros países de la región. La efectividad de nuestras políticas públicas deja mucho que desear y es necesario determinar la calidad de lo que se hace, en forma autónoma, para decidir su continuidad, nuevas asignaciones de recursos o cualquier cambio o avance que se desee introducir. Sin que ello sea vinculante, debe existir el análisis de las principales políticas públicas. Llevo años participando en las decisiones presupuestarias del país y siempre la mejor razón para aprobar una partida es la inercia instalada. Nuevas propuestas, en cambio, generan sospechas, cuando éstas deberían ser apoyadas con más convicción en cuanto representan innovaciones, particularmente si se sabe que serán evaluadas en su mérito.

De igual modo, valoro los cambios que se proponen en el mundo laboral de los **funcionarios públicos**. Las diferencias que existen reflejan una mirada política de su presencia. Basta considerar que los funcionarios a contrata crecieron de 33 mil a 119 mil entre 1995 y 2011. ¿Por qué? Por conveniencia política de los gobiernos de turno. Se burlan así las plantas funcionarias incorporando el amiguismo partidista en las designaciones, con el agravante que estos no tienen los derechos sociales de los de planta.

Debe existir una sola clase de trabajadores públicos y éstos deben ingresar a la administración pública por mérito, en concursos de oposición y antecedentes, resueltos por la alta Dirección Pública, que debería convertirse en un organismo que se ocupe directamente de la designación de los funcionarios, sin participación de los gobiernos. Salvo los 500 altos funcionarios que un nuevo gobierno necesite para impulsar su gestión, el resto debe ser parte de una carrera funcionaria fundada en el mérito, tanto para su ingreso, como para su promoción o término de funciones.

Respecto de la negociación colectiva y derecho a huelga, sólo digo que presenté un proyecto de reforma constitucional en la misma dirección que, lamentablemente, no logró el respaldo necesario.

Finalmente, con respecto de los **gobiernos corporativos** de las agencias reguladoras, debo decir que simpatizo con la necesidad de avanzar en su flexibilidad y autonomía. Es más, pienso que deberíamos establecer en la Constitución un cordón de organismos autónomos que, en diversos ámbitos, deberían funcionar más como órganos del estado que como órganos de gobierno. Así como el Banco Central, aun cuando no tengan igual jerarquía o relevancia, debemos pensar en un esquema similar para muchas entidades: las Superintendencias; el Ine; el Servicio Electoral; el Consejo para la Transparencia; la agencia de Calidad de las Políticas Públicas, etc. Hay aquí un ámbito que debería estar parcialmente al margen de la contingencia política o con influencia política morigerada.

Y por cierto, la política de **Gestión Documental** debe ser potenciada para asegurar un gobierno que pueda dar cuenta en forma transparente y siempre de su gestión e historia. Pero eso se debe insertar en una mirada más potente de Gobierno abierto, que culmine la gran tarea de transformación que se ha desencadenado a propósito de la legislación sobre transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas que se ha ido desarrollando en Chile. Ella ha sido una señal de participación democrática y control de la gestión de las autoridades públicas en todos los ámbitos; de combate a la corrupción; y de mejoría de la efectividad de la gestión, que la

constituye en una de las modernizaciones del Estado más notables que sólo cabe seguir implementando con fuerza y convicción.

7.- Desarrollo Económico y Proyección Social

Las propuestas en el ámbito económico apuntan a consolidar el crecimiento de nuestra economía para asegurar un mayor progreso material que posibilite un verdadero bienestar humano.

Mucho énfasis se pone en la **seriedad del manejo fiscal**, con una participación más amplia que la que existe hoy, para lo cual se propicia un Consejo Fiscal autónomo, mayor transparencia y rendición de cuentas. La **inversión pública** se busca someter a controles de evaluación social de proyectos, como una manera de asegurar la indispensable seriedad en el destino de los recursos públicos con análisis costo/beneficio. Por su parte, se proponen incentivos para la **inversión privada** removiendo barreras y estableciendo mecanismos que permitan atraer inversión extranjera, camino que equivale a fortalecer el ahorro vía importación de “ahorro externo”.

En **lo previsional**, como forma de ahorro para futuras pensiones, dadas las dificultades que ha tenido el sistema para lograr jubilaciones cercanas al 60-70% del sueldo al momento del retiro, por la baja cotización y aumento del envejecimiento, se sugieren reformas adecuadas que serán impostergables para el próximo gobierno. Incluso el actual ha manifestado su voluntad de hacer cambios al respecto en el período que le resta de gestión.

Las propuestas económicas no se pueden analizar sin referirse a uno de los capítulos centrales de este documento: el del **desarrollo social y la desigualdad**. En la Introducción del documento se señala que Chile camina hacia el desarrollo integral dentro de un frágil equilibrio político, social y económico. El país ha crecido, pero los índices de desigualdad no han tenido cambios reales. El reto del futuro es el de lograr alcanzar una sociedad desarrollada, pero con niveles de igualdad tolerables, no sólo de ingresos

sino que de calidad de vida y de oportunidades, tanto a nivel personal como de regiones.

Las decisiones que hoy tomemos, nos plantea Res Pública, nos pueden situar en dos escenarios posibles y uno deseable. Si ponemos mucho énfasis en el crecimiento económico, podremos alcanzar altos niveles de ingreso per cápita, pero con un alto riesgo social y político. Si el énfasis lo ponemos en lo social, con fuertes políticas redistributivas y altos impuestos, podremos tener una mejor distribución del ingreso y buenas políticas sociales, pero con menos ingreso económico y con alto riesgo de volver a niveles de sociedades sub desarrolladas. En esta disyuntiva, el equilibrio de reformas profundas en políticas públicas que logren armonizar lo político, económico y social, se levanta como una opción que se debe procurar a como dé lugar, pues ese es el camino para lograr y mantener el crecimiento a un ritmo razonable, buscando mayores igualdades sociales que hagan sentir que el progreso se comparte y alcanza a quienes más lo necesitan.

En este camino, como muy bien lo señala el trabajo, para lograr reducir las desigualdades, es impostergable **asegurar el acceso a una educación de calidad integral, esta es “la madre de todas las batallas”**. La primera prioridad en nuestras preocupaciones nacionales en la próxima década será inevitablemente la educación. Desde luego, junto a ella, el otro gran pilar para derrotar la brecha de desigualdades está en el trabajo, **más y mejor trabajo** para nuestra gente, compromiso que Res Pública también subraya y que no se puede dejar de fortalecer. Mención especial merece la necesidad de contar con un nuevo sistema de capacitación (une la educación con el trabajo), aspecto destacado por este documento y que refleja la ineffectividad del actual sistema, limitando la posibilidad de fortalecer en forma permanente la calificación de nuestros trabajadores, su principal defensa en un mundo de cambios e incertidumbres.