



¿HACIA EL CLIENTISMO ESTATAL?: EL “GOBIERNO TRANSFORMADOR” Y EL PREOCUPANTE MENSAJE DEL 21 DE MAYO

- A través del concepto “Gobierno transformador” implementado por la Presidenta durante el discurso del 21 de mayo, se deja entrever que no existirá una refundación del país, pero del análisis de sus propuestas se concluye que, de ninguna manera, se avanza hacia una estrategia de desarrollo y modernidad.
- Las medidas anunciadas, especialmente en educación, demuestran que la manera de gobernar será a través de entregar más atribuciones al Estado. A esto se suma que la mayoría parlamentaria facilitará dar cumplimiento a los proyectos del Ejecutivo, dando fin a la democracia de los acuerdos.

El pasado 21 de mayo, la Presidenta Michelle Bachelet hizo ante el Congreso la primera cuenta pública de su segundo período presidencial, en la que repasó el estado de avance de las promesas para sus primeros 100 días de Gobierno, ratificó anuncios de su programa y lanzó algunas medidas adicionales. Más allá del extenso listado, queremos en esta oportunidad analizar el trasfondo de este amplio conjunto de medidas, ya que permite perfilar el impacto que tendrá la suma de ellas en la sociedad chilena.

MÁS INFORMACIÓN

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.11121de mayo2013.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.1132afpes tatalmalcamino1.pdf

http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.159agen daenerg%C3%8Damill.pdf

Bachelet optó por usar el concepto “Gobierno transformador” para asegurar a sus partidarios en el discurso que se cumpliría su programa de Gobierno, sin embargo, dejó entrever que no habría una refundación del país como piden algunos sectores de su coalición: “No tengan dudas de que en este afán de cambios mantendremos aquello que ha funcionado y nos ha dado buenos resultados. En esta nueva etapa que se abre Chile no está partiendo desde cero”. Pero lo cierto es que más allá de esta declaración de intenciones, que fue recalcada por el Presidente de la Democracia Cristiana (DC), el país abandona la estrategia de avanzar hacia el desarrollo y la modernidad sobre la base de reformas graduales, que surgen del análisis y



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

El país abandona la estrategia de avanzar hacia el desarrollo y la modernidad sobre la base de reformas graduales, que surgen del análisis y evaluación de políticas públicas, aprendiendo de las lecciones (errores y aciertos) de los pasos anteriores.

evaluación de políticas públicas, aprendiendo de las lecciones (errores y aciertos) de los pasos anteriores. Y si en el pasado fue evidente que el Transantiago rompió ese espíritu incremental –lo cual es paradójico tratándose de la Presidenta Bachelet–; hoy pareciera ser más bien el paradigma a seguir.

Un buen ejemplo de lo anterior, lo encontramos en cuestionamientos importantes a pilares de la política social de las últimas décadas: la focalización y el uso de la ficha de protección social, que tan buenos resultados tuvieron en materia de reducción de la pobreza y en mejorar las condiciones de vida de millones de chilenos. Asimismo, se abrieron flancos de cuestionamiento a sistemas donde se han consolidado soluciones privadas a problemas públicos, como la educación particular subvencionada o el sistema de AFP. En estos últimos, si bien no se plantean cambios radicales en el corto plazo, se anuncian medidas que los debilitan en vez de optar por ajustes al interior de alternativas que han demostrado ser exitosas. La idea de avanzar en una Nueva Constitución –y como sostuviera el ex Presidente Lagos, desde una hoja en blanco– es también reflejo de este espíritu maximalista.

Una segunda dimensión del “Gobierno transformador”, tiene que ver con un importante giro en el rol del Estado en diversos ámbitos sociales y económicos, reemplazando en casi todos ellos el esfuerzo personal por el asistencialismo y la decisión individual por las colectivas. Si en el pasado tuvimos Estado subsidiario, el “Gobierno transformador” apuesta por uno omnipresente. Se trata de un debate que se inserta obviamente en uno mayor sobre la hegemonía en torno a las ideas que hoy son predominantes en la sociedad, y que se ha catalogado como la discusión en torno al “modelo”¹.

En efecto, no sólo preocupa normativamente el sesgo a las soluciones estatales a todos los problemas de la vida de los chilenos, permitiendo al Estado asumir paulatinamente decisiones y reducir los ámbitos de libertad de los ciudadanos, sino el que se haga de manera ciega, a espaldas de la evidencia. Se plasma claramente en este discurso un riesgo de transformar al ciudadano en un cliente cautivo del Estado, que depende de él en casi todos los ámbitos de la cotidianidad, desde someterse a la decisión de éste para el colegio de



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

Las grandes reformas serán implementadas haciendo uso de las mayorías parlamentarias oficialistas, sin perjuicio de los espacios de diálogo que puedan abrirse. Pero siempre y cuando, ello no se aparte del núcleo de las reformas propuestas, empobreciendo el concepto mismo de deliberación.

sus hijos, o para sus atenciones en salud. Se llega hasta el absurdo de pedirle al Estado que provea de soluciones para las vacaciones de los sectores más desprotegidos.

Todavía es posible advertir una tercera dimensión del “Gobierno transformador”, que se relaciona con el denominado “nuevo ciclo político” que estaría viviendo Chile y que ha buscado instalarse, por parte de intelectuales de izquierda. Como quedó demostrado en el discurso del 21 de mayo, las grandes reformas serán implementadas haciendo uso de las mayorías parlamentarias oficialistas, sin perjuicio de los espacios de diálogo que puedan abrirse, pero siempre y cuando, ello no se aparte del núcleo de las reformas propuestas, empobreciendo el concepto mismo de deliberación. Ello implica, de paso, y a pesar de lo que han manifestado líderes concertacionistas del sector, dar por terminada la denominada democracia de los acuerdos –la idea de que reformas relevantes deben tener amplios consensos–, la que como idea no es sólo válida en el contexto de la transición chilena a la democracia en los 90’s, sino en cualquier momento, dado que genera las condiciones para dotar de estabilidad en el largo plazo a reformas sustantivas. Lo contrario, una práctica política basada en que mayorías políticas contrarias y sucesivas tendrán como objetivo deshacer lo avanzado en la Administración anterior, especialmente en gobiernos cortos de cuatro años, atenta directamente contra el objetivo común de ser un país desarrollado y moderno.

ESTADO DOCENTE VERSUS SOCIEDAD DOCENTE

Es quizás en materia educacional donde más claramente se comprueba lo medular de lo antes planteado. La Presidenta Bachelet analizó cada una de las etapas educacionales, pero siempre bajo el prisma de volver a dar a la educación pública “el valor y la centralidad que nunca debió haber perdido”. El eje en esta ocasión (y desde luego tampoco en los proyectos enviados y en los anuncios desde el Ministerio de Educación) no estuvo puesto en la calidad per se, sino en quién impartía la educación, lo que desde el punto de padres y alumnos no es lo más relevante.

Así en educación preescolar, se apunta a aumentar la oferta pública de cupos. Mientras que en educación escolar parte importante fue



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

Las normas que apuntan a eliminar la selección escolar suponen en la práctica que más decisiones pasan al Estado. Además, se limita la libertad de enseñanza al restringir nuevos proyectos educativos.

comentar el ingreso días antes del proyecto que pone fin al lucro, a la selección y al financiamiento compartido. Como adelantamos en su oportunidadⁱⁱ, estas iniciativas tendrán como consecuencia una mayor participación del Estado en educación escolar.

Las normas que apuntan a eliminar la selección escolar (hoy sólo se prohíbe hasta sexto básico) suponen en la práctica que más decisiones pasan al Estado: las postulaciones ya no se harán exclusivamente en el colegio, sino que también en una plataforma centralizada única del Ministerio de Educación (Mineduc). Además, se limita la libertad de enseñanza al restringir nuevos proyectos educativos, dado que se les otorgará a las autoridades el derecho de congelar la creación de nuevos colegios particulares subvencionados. En ambos puntos, retrocede también la libertad de elegir de padres y alumnos.

Con respecto a los puntos del proyecto que apuntan al fin al “lucro”, la irrupción del Estado sobre el sector particular subvencionado es aún más patente, llegando al punto en que se propone que éste “compre” los bienes inmuebles de propiedad de los colegios particulares subvencionados con fines de lucro. Con estas nuevas condiciones, los colegios particulares subvencionados con fines de lucro deberán vender al Estado, cerrar o transformarse en particulares sin subvención. Todas alternativas que aumentan artificialmente la participación de educación pública en los más niños más vulnerables, cuyos padres prefirieron en los últimos años enviarlos a los particulares pagados.

Por otro lado, a través del término del financiamiento compartido, se extinguen las posibilidades de los padres de los sectores medios y de menores recursos de aportar a la educación de sus hijos. Además, se pone en dura situación a una serie de colegios que dependen de este financiamiento que no será compensado en su totalidad por las nuevas subvenciones creadas en el proyecto, nuevamente, aumentando la oferta pública.

A pesar de que hoy el 54% de la matrícula en educación escolar corresponde a colegios particulares subvencionados y solo un 38% a los municipales, y de que la calidad de los subvencionados es superior a la educación municipal, en la actualidad el debate no está enfocado



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

La reforma educacional más bien apunta a cambiar el origen de los recursos, la naturaleza de sostenedores, y a redistribuir alumnos entre colegios, pero no apuntan a la principal preocupación de los padres: la calidad.

ni en mejorar la educación pública, ni menos avanzar hacia mejores estándares de calidad. Así, la reforma educacional delineada en el 21 de mayo más bien apunta a cambiar el origen de los recursos, la naturaleza de los sostenedores, y a redistribuir alumnos entre colegios, pero no apuntan a la principal preocupación de los padres: la calidad. Una encuesta del Centro de Democracia y Comunidad de 2012 dejó en evidencia que para el 90% de los padres la calidad de enseñanza fue un aspecto determinante a la hora de decidir un colegio para sus hijos, y el 87% cree que la discusión más importante respecto a la educación escolar es la calidad. La gran ausente de este debate educacional ha sido precisamente esta última y los profesores, a pesar de ser por lejos la principal preocupación de las familias.

A nivel universitario, los anuncios incluyeron (además de la ratificación de la voluntad de llegar al 100% de gratuidad de la educación superior) la creación de dos universidades estatales y cinco centros de formación técnica públicos. También ahí el punto es que el Estado provea educación directamente. ¿Qué garantiza que estas instituciones serán de calidad? ¿Por el solo hecho de ser público? Si a esto sumamos una posible aprobación del proyecto de ley de administrador provisional y de cierre -que serán nombrados por el Mineduc (con acuerdo del Consejo Nacional de Educación), luego de una investigación hecha por este mismo Ministerio- se advierte una clara intervención y ampliación del Estado en educación superior. Si bien se ha señalado que se trata de una iniciativa acotada que viene a solucionar casos especiales y críticos como la Universidad del Mar, la realidad es que se están entregando facultades discrecionales al Mineduc, para que las pueda aplicar a partir de causales amplias, vagas y sin ningún tipo de control.

Michelle Bachelet señaló en su discurso que “no estamos proponiendo nada que no haya sido exitoso en aquellos países desarrollados que lograron superar problemas similares a los nuestros”. Esto no es cierto, la realidad es que mientras en Chile el Gobierno quiere más protagonismo del Estado, países defensores del Estado Bienestar, hoy están cambiando de opinión. En Alemania, por ejemplo, se está en proceso de ampliar la oferta del equivalente a colegios particulares subvencionados para mejorar la diversidad de proyectos educativos.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

La AFP estatal no resuelve los problemas del sistema, y más bien genera otros serios inconvenientes, avanzando en el camino de terminar con el fin del sistema de capitalización individual.

¿INSTITUCIONALIDAD ESTATAL O SERVICIO DE CALIDAD?

Pero no es educación el único ámbito donde el Gobierno quiere aumentar la injerencia estatal ahí donde antes se promovía decididamente la iniciativa privada.

A la Comisión de Expertos que se encuentra estudiando posibles perfeccionamientos al sistema previsional, en el discurso la Presidenta Bachelet anunció el envío del proyecto de ley que crea una AFP estatal. Iniciativa que no resuelve los problemas del sistema, y que más bien genera otros serios inconvenientes, avanzando en el camino de terminar con el fin del sistema de capitalización individual.ⁱⁱⁱ

En materia de energía, el discurso se centró en la falta de inversión, la dependencia externa de combustibles fósiles, los conflictos por el uso del suelo y la falta de competencia. El mensaje enfatizó los objetivos planteados en la Agenda de Energía que recientemente fue dada a conocer por el Ministro de la cartera, donde la necesidad de mayor planificación estatal en este sector y el fortalecimiento de ENAP ocuparon un espacio importante. Como hemos sostenido anteriormente, los problemas que hoy aquejan al país en materia energética no derivan del modelo vigente, sino más bien de las dificultades que enfrentan los desarrolladores para realizar proyectos (sean actores existentes o nuevos), lo que se traduce en la reticencia a vender energía en contratos de largo plazo y el consecuente alto precio de ésta. Ello amerita acciones concretas, más no cambios radicales al sistema existente.^{iv}

Finalmente, en el sector salud, el principal anuncio fue la construcción de más hospitales administrados por el Estado, sin hacerse cargo de los severos problemas que ya tienen los actuales, ni reconocer que la mayoría de las personas prefiere la atención privada de salud. Esto se suma a los anuncios recientes de descartar el proyecto de ley que ampliaba la libre elección a los afiliados del tramo A de Fonasa, y de no hacer uso de las camas licitadas al sector privado por Fonasa para casos en que el Estado se vea sobrepasado. Es decir, este Gobierno ha descartado las asociaciones público-privadas en salud, a pesar de las positivas experiencias que se han documentado tanto en Chile, como



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

El gran ausente fue establecer un plazo concreto para la entrega del Plan de Seguridad del Gobierno 2014-2018, y haber establecido lineamientos respecto de metas y plazos comprometidos en dicho plan.

en el resto del mundo, como herramienta para aumentar el valor de los fondos públicos.

NO PERDER EL FOCO: ROLES FUNDAMENTALES DEL ESTADO

Finalmente, la cara opuesta de la agenda pro mayor injerencia estatal del “Gobierno transformador” es que se descuide los ámbitos más propios del Estado. En efecto, si bajo el modelo de Estado Subsidiario de los últimos años ha sido exitosa tanto la asociación público privada en diferentes ámbitos como infraestructura o la participación directa del sector privado en sectores como educación o salud; hay áreas en las que tiene un rol insustituible. Difícil creer que el Estado cumplirá su rol en tantos y tan variados ámbitos, si en aquella que le es fundamental todavía no lo hace con eficacia y eficiencia.

Un buen ejemplo es la seguridad pública. Y la verdad es que el discurso del 21 de mayo en esta materia queda en deuda. No sólo porque fue un aspecto más bien secundario, sino, y principalmente, debido a que una nación que está en niveles de victimización de hogares del 25% (ENSUC 2013) no puede estar satisfecho en esta materia^v. Tampoco puede estarlo, ahora desde la perspectiva de la eficiencia, cuando hoy el sector privado contribuye con el 40% del gasto total del país en seguridad^{vi}. Perder el sentido de urgencia y de prioridad es una mala señal. Por lo demás, diversas encuestas de opinión muestran que este sigue siendo el tema que la opinión pública considera debiese ser prioritario en la acción gubernamental.

De los anuncios específicos, el gran ausente fue establecer un plazo concreto para la entrega del Plan de Seguridad del Gobierno 2014-2018, y haber establecido lineamientos respecto de metas y plazos comprometidos en dicho plan^{vii}. Se trata de la carta de navegación de cualquier Gobierno y continuadora de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP 2006-2010) y el Chile Seguro (2010-2014).

Respecto de los anuncios específicos destacan, en primer lugar, contar con un plan comunal de seguridad pública que incluya a 74 comunas en cuatro años. Y si bien falta la pormenorización de éste, aunque descansa en la idea correcta de potenciar el rol del municipio y de la comunidad en esta materia, nos recuerda el fallido Plan Comuna Segura^{viii}. Aprender sobre los errores del Comuna Segura, y



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

Lo relevantes es racionalizar y ser eficientes en el uso de la nueva dotación policial, concentrando ésta en los focos delictivos y sobre la base de criterios técnicos (basado en evidencia) y no de aquellos de origen político.

sobre todo, construir sobre los logros del Programa Barrio Seguro de la Administración anterior, resulta fundamental.

En segundo lugar, se propuso aumentar de 14 a 36 comunas el Programa 24 horas, programa intensivo de prevención en menores infractores de ley. Medida que es positiva, dado que avanza sobre la base de una política pública basada en la evidencia, que se ha venido diseñando e implementando en los dos períodos presidenciales, y que destaca porque en los casos de alta complejidad se cuenta con la terapia multisistémica, que hoy cuenta con importantes resultados en Chile.

En tercer lugar, si bien se propuso un genérico fortalecimiento de nuestras instituciones policiales, es importante concretar dicho anuncio con medidas que busquen aumentar la rendición de cuentas y avanzar en esquemas de evaluación por desempeño en materia de remuneraciones y ascensos. En esta misma línea, se anunció el aumento la dotación de carabineros en 6 mil funcionarios y de investigaciones en 1200; continuando con lo realizado por la propia Presidenta Bachelet y el Presidente Piñera durante sus períodos. Sin embargo, lo relevante es racionalizar y ser eficientes en el uso de esta nueva dotación, concentrando ésta en los focos delictivos y sobre la base de criterios técnicos (basado en evidencia)^x, y no de aquellos políticos.

CONCLUSIONES

El discurso del 21 de mayo, centrado en el concepto de un “Gobierno transformador”, buscó cambiar de manera relevante el paradigma en torno al rol del Estado en diversos ámbitos económicos y sociales. Así, el consenso en torno a un Estado que promovía la participación del sector privado o la asociación público-privada, está buscando ser reemplazado por una injerencia estatal excesiva en ámbitos como la educación o la salud, y mayor en sectores como energía o previsión. Este cambio de fondo, de claro tinte ideológico, viene acompañado en la forma, por el descrédito al gradualismo como estrategia de reforma, por un lado, y a la búsqueda de consensos amplios, en el Congreso, para avanzar en reformas importantes, por el otro. Así, transformaciones radicales y haciendo uso exclusivo de la mayoría



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.160

30 de mayo 2014

ISSN 0717-1528

necesaria para avanzarlas son la tónica de esta nueva forma de gobernar.

ⁱ Ver Alberto Mayol (2012): El Derrumbe del Modelo (Ediciones LOM); Marcel Oppliger y Eugenio Guzmán (2012): El Malestar de Chile ¿Teoría o diagnóstico? (RIL Editores); Luis Larrain (2012): El regreso del modelo (Ediciones LyD); y Fernando Atria, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant (2013): El Otro Modelo (Debate).

ⁱⁱ Ver Temas Públicos N° 1.159 – Anuncios en Educación: Restringiendo la Diversidad de Proyectos

ⁱⁱⁱ Ver Temas Públicos N° 1.132 – AFP Estatal: Mal Camino. http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1132afpestatalmalcamino1.pdf

^{iv} Ver Temas Públicos N° 1.159 - Agenda de Energía: Lo Novedoso, Lo Esperado, Lo Ausente http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.159agendaenerg%C3%8Damlll.pdf

^v Ver Temas Públicos N° 1.148 - Resultados ENUSC 2013: Metas Cumplidos y Desafíos Pendientes http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.148enuscmjfgll.pdf

^{vi} Ver José Francisco García, Eliana Claro y Sammy Drobnu (2013): El costo de la delincuencia 2000-2012, Serie Informe de Justicia No. 14, Libertad y Desarrollo. http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/sij14elcostodeladelincuenciaenchile20002012jfgarciaclaroydrobnynoviembre2013.pdf

^{vii} Sobre los desafíos de este plan y nuestros lineamientos ver Temas Públicos Resultados ENUSC 2013: Metas Cumplidos y Desafíos Pendientes http://www.lyd.org/wp-content/files_mf/tp1.148enuscmjfgll.pdf

^{viii} Ver Eliana Claro y José Francisco García (2011): El Costo de la delincuencia en Chile 2000-2010, Serie Informe de Justicia N° 6, Libertad y Desarrollo. http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/sij6costodeladelincuencia.pdf

^{ix} Ver Temas Públicos N° 1.146 – Encuesta de Victimización Paz Ciudadana: Nueva Evidencia http://www.lyd.org/wp-content/files_mf/tp1.146pazciudadanaccl.pdf