

HORA DE BALANCES: SEGUNDO MANDATO DE MICHELLE BACHELET

- A días que comience un nuevo gobierno, es hora de balances sobre la administración que el 11 de marzo dejará La Moneda.
- El gobierno de Michelle Bachelet se caracterizó por un crecimiento desmedido del aparato estatal y un apego irrestricto a un programa que, en los temas claves, tenía diagnósticos erróneos. Terminó con reformas dañinas y un deficiente resultado en materia económica, política y social.
- El balance es positivo en materia energética y de relaciones internacionales. Al Debe quedan las reformas educacionales que acarrearán consecuencias negativas que se verán en el largo plazo.

El 11 de marzo Sebastián Piñera asume por segunda vez la Presidencia de Chile. Llega así la hora de realizar una evaluación de la gestión de la anterior administración, develando sus luces y sombras.

Desde la presentación del programa de gobierno de Michelle Bachelet se advirtió la intención de otorgar una preeminencia a la acción y decisión del Estado por sobre la voluntad de las personas.

RESULTADOS ECONÓMICOS

En relación a los principales indicadores económicos del período, el crecimiento promedio fue sólo de un 1,8% en los últimos cuatro años. Se intentó responsabilizar de ello a la situación internacional, pero al compararnos con la evolución tanto del PIB mundial como de nuestros socios comerciales, se observa que en los últimos cuatro años el mundo ha seguido creciendo y es Chile el que se ha estancado, incrementando su PIB apenas por sobre el crecimiento de la población.

El gobierno argumentó que la baja del crecimiento se debía a la actividad minera, influida por la baja del precio internacional del cobre. Al respecto, cabe señalar

que efectivamente el Imacec minero registró una baja importante, pasando de un crecimiento anual promedio de 1,4% durante el período 2010-2013, a un promedio de 0,3% en 2014-2017. Sin embargo, el Imacec no minero también ha evolucionado a la baja, pasando de un crecimiento anual promedio de 6% en el período 2010-2013, a sólo 2,1% durante los cuatro últimos años.

MIENTRAS EN CHILE LA TASA DE CRECIMIENTO SE REDUJO A MENOS DE LA MITAD, EN EL MUNDO SE HA REDUCIDO SÓLO EN 0,3 PUNTOS PORCENTUALES

Tabla N° 1: Crecimiento económico en el mundo

Período	PIB Chile	PIB Mundial PPP	PIB Socios comerciales
2010	5,8	5,4	5,8
2011	5,8	4,2	3,7
2012	5,5	3,5	3,2
2013	4,0	3,5	4,1
2014	1,9	3,6	3,2
2015	2,3	3,4	3,2
2016	1,6	3,2	3,1
2017 (e)	1,4		

Fuente: IPoM diciembre, Banco Central de Chile.

La reforma tributaria, que aumentó la carga en 3 puntos del PIB, tuvo un efecto negativo sobre la inversión, que cayó en cada uno de los cuatro años del gobierno de Bachelet.

En términos fiscales, durante estos últimos cuatro años la deuda pública ha crecido con fuerza, lo cual incidió en la histórica baja sufrida en la clasificación de riesgo de nuestra deuda soberana. Además, se sufrió un significativo empeoramiento del balance fiscal (de -0,6% del PIB el 2013 a -2,8% del PIB el 2017), con un balance estructural que habría cerrado el 2017 en -1,7%, no cumpliéndose así con la meta autoimpuesta por el Ministerio de Hacienda.

En cuanto a sectores, quizás lo más positivo del gobierno que termina es lo realizado en Energía, donde se avanzó en temas relevantes que han aportado considerablemente al sector, como la Ley de Modificación de Licitaciones y la Ley de Transmisión Eléctrica. En el caso de la Ley de Equidad Tarifaria y la que amplió el giro de ENAP, en cambio, tenemos diferencias importantes. Creemos que el rol

más protagónico del Estado en algunos casos no era necesario, sino que lo que se requería era la creación de las condiciones para el correcto desarrollo del sector.

EN LO POLÍTICO

1. Reformas políticas

Durante el gobierno de Michelle Bachelet se impulsaron una serie de reformas políticas que junto con la Agenda de Probidad y Transparencia fueron los hitos más relevantes en la materia. La agenda de reformas que se inició en 2014 tuvo por finalidad establecer un sistema que permitiera aumentar la representatividad y competitividad del Congreso. Así, la Ley Nº 20.840 que sustituyó el sistema binominal por uno proporcional, pretendía generar más competencia y menos distorsiones al sistema. Sin embargo, tras las elecciones de 2017 se pudo ver que la promesa de mayor representatividad, mediante una reducción de la desproporcionalidad electoral, no fue cumplida. De hecho, el nuevo sistema ha aumentado la desproporcionalidad electoral que generó el sistema binominal en el promedio de las últimas 7 elecciones para la Cámara de Diputados.

En tanto, la Ley Nº 20.960 que regula el ejercicio del derecho a voto en el exterior se aprobó en abril de 2014 para las elecciones de Presidente de la República y plebiscitos nacionales, con el único requisito de inscripción previa en el registro electoral de nacionales en el extranjero. En los comicios de 2017, la participación fue de un 30% de los habilitados en las primarias y de un 59,55% y 54,48% en la primera y segunda vuelta presidencial, respectivamente.

2. Agenda de Probidad y Transparencia

La Agenda de Probidad y Transparencia, surgida a partir de la “Comisión Engel” generó una serie de nuevas normativas y leyes. Se destacan como positivas el fortalecimiento del sistema de Alta Dirección Pública y la posibilidad de extenderlo a los gobiernos locales, la conformación de un sistema integral de compras públicas, el fortalecimiento del SERVEL y la propuesta de estándares más exigentes en las declaraciones de patrimonios e intereses. Sin embargo, más discutibles fueron las medidas que desequilibran el sistema mixto de financiamiento de la actividad política hacia una fórmula preferentemente estatal, sin promover mecanismos concretos para el estímulo de financiamiento ciudadano.

3. Seguridad pública

En materia de seguridad pública los últimos índices de victimización han experimentado un alza con respecto a años anteriores alcanzando un 27,3%

(ENUSC, 2016), lo que se traduce en que 228 mil hogares adicionales han sido víctimas de algún delito desde el inicio del actual gobierno. En materia de políticas, se han puesto en práctica cambios en el control preventivo de identidad, el Plan de Seguridad Comunal y los Consejos de Seguridad Comunal. Sin embargo, ciertas falencias no permiten cumplir los objetivos propuestos, como lo son la falta de datos unificados y de presupuesto suficiente y la falta de especialización y deficiencias en la gestión de instituciones policiales.

4. Situación en La Araucanía

La política ejecutada por la Presidenta Michelle Bachelet no logró generar avances en el “nuevo trato” que propuso la mandataria a los pueblos indígenas, por lo que el próximo gobierno asume sin cambios sustantivos en la materia, pero con una situación de tensión y percepción de debilitamiento de la paz social acrecentada. En efecto, los incendios en la zona aumentaron en un 301,1% entre la administración de Sebastián Piñera y el segundo período de Michelle Bachelet. Al considerar la variable “toda manifestación de violencia” en la que se contabilizaron tomas de terrenos, cortes de camino, hurto, incendios y actos violentos, estos aumentaron un 148,2% en el período mencionado.

Valioso fue el hecho que la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía - liderada por Monseñor Vargas- hiciera un aporte al presentar un diagnóstico transversal sobre los alcances, causas y vías consensuadas para resolver el problema de violencia y el debilitamiento del estado de derecho en la zona, la integración cultural y fomento del desarrollo. Sin embargo el Gobierno no tuvo la capacidad política para capitalizar ese consenso en medidas concretas.

5. Política Internacional y Migraciones

Las relaciones exteriores tuvieron un manejo profesional, destacando la gestión en materia de acuerdos comerciales, donde Chile sigue siendo un actor importante en el área Pacífico.

En materia de migraciones, el esperado proyecto de ley para modernizar la legislación ingresó cuando restaban cerca de seis meses para el fin del gobierno e ignorando el proyecto de la anterior administración con lo cual se perdió mucho tiempo, lo que le valió críticas al Gobierno incluso desde su propio sector político. El proyecto no es claro en propender a una inmigración segura, ordenada y regular, y no se hace cargo de la inmigración irregular.

6. Nueva Constitución

Con la convicción de sacar adelante su programa a todo evento, Michelle Bachelet envió el proyecto de ley de Nueva Constitución a menos de una semana de concluir su mandato. Se trata de una acción poco prudente, ya que la iniciativa propone un cambio total a la Constitución sin la suficiente discusión y estudio por parte de los especialistas, incluyendo los del propio Gobierno que fueron ignorados en su evaluación.

En lo procedimental, el proyecto también presenta problemas. Si bien se ha dicho que la iniciativa es producto de los encuentros locales, los cabildos provinciales y regionales organizados por el Gobierno, esto no es real, ya que la discusión en tales instancias fue a nivel de ideas y con un nivel de abstracción que no se relaciona en ningún caso con un texto específico de cambio. La redacción entonces fue hecha entre cuatro paredes en La Moneda sin contar con participación de los partidos políticos y, mucho menos, de la ciudadanía.

En cuanto a su contenido, el proyecto contiene diversas modificaciones que no es posible analizar ahora, aunque se advierte que varios de los cambios representan un retroceso en aspectos valiosos de la Constitución actual. Algunas de ellas son el aumento indiscriminado de derechos, la judicialización de todos ellos, la eliminación de mecanismos contramayoritarios, la constitucionalización del Estado Benefactor que viene en retirada en el mundo y la eliminación de cláusulas constitucionales relevantes para el ejercicio de las libertades personales.

EN LO SOCIAL

1. Salud

El anuncio estrella de la administración Bachelet fue la intención de concretar un millonario plan de inversiones de US\$ 4.000 millones en 4 años. Por ello en el Presupuesto 2015 (tramitado en 2014) se destinó a inversión cerca de US\$ 1.000 millones, de los cuales sólo se ejecutó el 64%. La imposibilidad de ejecutarlo llevó al gobierno a reducir sistemáticamente el presupuesto de inversiones, llegando a asignar en 2017 aproximadamente la mitad de lo planeado inicialmente (US\$ 552 millones), los que tampoco lograron ejecutar del todo (solo US\$ 528 millones). De hecho, si durante 2018 se ejecutara el 100% del presupuesto asignado por esta administración, sólo se habrán invertido US\$ 2.268 millones. La decisión ideológica de detener la concesión de hospitales le costó cara a los usuarios del sistema público de salud pues el MINSAL no fue capaz de realizar directamente las inversiones requeridas.

En cuanto a las listas de espera, si bien sólo se cuenta con información pública hasta septiembre de 2017, a esa fecha los casos no resueltos alcanzaron 1.897.409 para las patologías no GES. Al desglosar esta cifra, la espera por una consulta de especialidad llega a 1.614.068 y por una intervención quirúrgica a 283.341 (que ha crecido 46% desde marzo de 2014). En el caso de las patologías GES, existen 9.876 garantías de oportunidad retrasadas acumuladas a septiembre de 2017, más de 3.600 casos más que los acumulados en marzo de 2014.

Respecto a la situación financiera de los servicios de salud, en junio de 2015 la deuda hospitalaria alcanzaba los \$ 208 mil millones (prácticamente se duplicó respecto a enero de 2015), superando el umbral de los \$ 200 mil millones, algo impensado previamente. Aportes extraordinarios de Hacienda redujeron en parte en años posteriores este déficit pero a octubre de 2017 -última cifra disponible- la situaba en casi \$ 350 mil millones, la más alta de su historia.

2. Pobreza: Banco Mundial

El Banco Mundial evidenció que la pobreza en Chile (utilizando la línea de pobreza de US\$ 1,9 dólares PPP al día) aumentó de 0,9% a 1,3% entre 2013 y 2015, es decir, las personas bajo esta condición subieron de 158.684 a 234.083 en dicho período. Este resultado, similar a lo ocurrido según la entidad internacional entre 2006 y 2009, vuelve a subrayar la importancia del crecimiento económico y la creación de empleo formal para la superación de la pobreza, sobre todo para aquellos que viven en una situación más precaria.

3. Educación

Una de las intervenciones más radicales llevadas a cabo por la administración Bachelet fue en el área de educación. Las bases que estructuraron la reforma educacional son la declaración de la educación como un derecho social y el fortalecimiento del rol del Estado como proveedor y fiscalizador, lo que significó eliminar la libertad que tienen hoy los colegios privados con fines de lucro de proveer educación (un tercio de la matrícula). Los proyectos principales fueron:

- **Ley de Inclusión:** de mayo de 2015, la Ley N° 20.845 regula la admisión; elimina el financiamiento compartido; prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado; acaba gradualmente con el financiamiento compartido y con los procesos de admisión descentralizados, y quita el financiamiento público a los establecimientos educacionales que estén constituidos como persona jurídica con fines de lucro y que no posean la propiedad del inmueble en que operan.

La Ley de Inclusión no acarreará ni significará mejoras de la calidad ni de las oportunidades en educación y sus verdaderas consecuencias no serán inmediatas sino que se verán en el mediano y largo plazo, una vez que la ley vaya entrando en vigencia, de forma muy gradual; y que los sostenedores y directores se adapten a la mayor carga burocrática que los distraerá de sus labores relacionadas con el mejoramiento educativo.

A menos de un año de la entrada en vigencia de esta ley, el Ejecutivo debió enviar al Congreso un proyecto de ley (Ley 20.993) que, por una parte, buscó atrasar los primeros efectos de ésta, de manera de no hacerse responsable de sus consecuencias más inmediatas y, por otra, de solucionar ciertas deficiencias en su diseño que hacían imposible su implementación, como la prohibición de arriendo de inmuebles.

- **Ley de Carrera Docente:** el proyecto, que entró en 2016, fue bien recibido por la opinión pública y era el menos controvertido, pero falló en introducir incentivos efectivos para atraer a mejores profesionales a la docencia. La razón es que continúa con la lógica de fijar las remuneraciones del 93% de los docentes del sistema en forma centralizada (no sólo de los establecimientos municipales, sino también de los particulares subvencionados), y si bien se incorporan nuevas asignaciones ligadas a los resultados de una evaluación, al estar en manos del Ministerio de Educación será incapaz de medir adecuadamente el desempeño docente. Entrega a su vez un elemento de presión al Colegio de Profesores que podría llegar a ser difícil de contrarrestar en el futuro.

- **Ley de "desmunicipalización":** en noviembre de 2017 se promulgó la Ley 21.040, que crea un sistema de educación pública. Esta traspasará gradualmente más de 6.500 colegios públicos y jardines infantiles desde los municipios -que actualmente los administran- a 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), que se crearán de forma paulatina de aquí a 2030. La desmunicipalización comenzará en la Región Metropolitana y Coquimbo. Los SLEP se encargarán de administrar los colegios. Sus directores serán seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública y durarán seis años en el cargo, desacoplándolos de los ciclos políticos. Los servicios locales estarán a cargo de la Dirección Nacional de Educación Pública (DEP), que les asignará los recursos para que funcionen y velará por que lo hagan en red. Esa dirección debe además proponer al Mineduc, cada 8 años, la Estrategia Nacional de Educación Pública, que incluya una política nacional de educación con una mirada de largo plazo. Con esto no sólo se produce una centralización en el

sentido geográfico, sino que además aumenta de forma importante la injerencia del gobierno central en la administración de los establecimientos.

Este proyecto fue criticado durante su tramitación por entregar demasiadas atribuciones a nivel central, frente a lo que el Ejecutivo incorporó un nuevo componente en el diseño: el Comité Directivo Local. Sin embargo, las funciones más relevantes siguen estando concentradas en el nivel central, con lo que en la práctica se trató más de un cambio de forma que de fondo. Lo cierto es que el proyecto no cuenta con estudios que respalden esta nueva organización de la educación pública en Chile y de hecho lo mejor que tiene es su gradualidad que al menos impedirá un efecto “Transantiago” en la educación pública, pero lo razonable sería revisar completamente el aspecto organizacional antes de su implementación general.

- **Reforma a la Educación Superior:** el proyecto de ley crea una nueva institucionalidad y aplica gradualmente la gratuidad universal. El mayor gasto que éste considera (US\$ 3.500 millones en régimen, apenas por debajo de los US\$ 3.800 millones que costarán el resto de las iniciativas presentadas en este período presidencial), da cuenta del énfasis que el Gobierno ha puesto en este nivel educativo al cual acceden jóvenes de familias de mayores ingresos, contrario a la recomendación en cuanto a priorizar la inversión en los niveles educativos previos, cuya rentabilidad social es mayor. Tras múltiples problemas en su tramitación, el 24 de enero de 2018 la iniciativa fue despachada de la Cámara de Diputados, quedando lista para ser promulgada. Queda pendiente la tramitación del proyecto que regula las Universidades Estatales. Ambas iniciativas limitan fuertemente la autonomía universitaria y entregan al Estado herramientas para controlar la educación que no son compatibles con una sociedad libre. La restricción de recursos que impone a los planteles que adhieren a la gratuidad lesionará gravemente la calidad de la educación impartida.

CONCLUSIONES

El gobierno de Michelle Bachelet se caracterizó por un exceso de estatismo; un apego irrestricto al programa que tenía en las iniciativas claves, diagnósticos erróneos y terminó con reformas dañinas y un deficiente resultado en materia económica, política y social. Lo positivo es lo llevado a cabo en materia energética y en relaciones exteriores y las reformas educacionales acarrearán consecuencias muy negativas que se verán en el largo plazo.