

Política Social

3

La política social al finalizar el primer año del gobierno de Sebastián Piñera: ¿path dependent?

Eugenio Rivera Urrutia

Resumen

El segundo semestre del gobierno de Sebastián Piñera ha sido muy activo en política social. Las tareas que aparecían como prioritarias al final del semestre anterior, la reforma educacional, lograr la tramitación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y avanzar en el proyecto de reforma de Salud, han avanzado sustantivamente. En el mes de marzo, se anunciaron nuevas medidas entre las que destacan el ingreso ético, la reducción de la contribución de salud de los jubilados y una ley corta de ISAPRES. En este campo se reproducen las tensiones que se han venido constatando en el campo político, entre la derecha tradicional y la "nueva derecha" encabezada por Hinzpeter. Al realizar un balance del período es posible concluir que las iniciativas gubernamentales en el área social si bien fueron definidas en el programa presidencial, aspectos sustanciales de ellas se insertan dentro de un campo de acuerdo tecnocrático que se venía construyendo desde la administración anterior. Esta situación dificulta que se asiente una oposición política sustantiva, razón por la que el debate político se ha concentrado en aspectos más puntuales.

“Una vez establecidas, las perspectivas básicas de la política, que van desde las ideologías a la comprensión de los aspectos particulares de los gobiernos o las orientaciones hacia los grupos o partidos políticos son generalmente tenaces. Son dependientes de la trayectoria”¹

(Paul Pierson, 2000, p.260)

“Gran parte de lo que está mal en nuestro mundo puede ser capturado mejor en el lenguaje del pensamiento político clásico: estamos intuitivamente familiarizados con las cuestiones de la injusticia (injustice), la injusticia (unfairness), la desigualdad y la inmoralidad – sólo hemos olvidado cómo hablar de ellas. Alguna vez, la socialdemocracia articuló esas preocupaciones, hasta que también perdió el rumbo”²

Tony Judt, 2010 (p. 234)

Introducción.

Durante los 20 años de gobierno de la Concertación, la derecha propuso diversas alternativas de política social. En el primer gobierno de derecha democráticamente elegido, dos opciones han estado en disputa. Una consideraba que se trataba de retomar el camino emprendido bajo el régimen de Pinochet. La otra, que valora las reformas introducidas en los últimos 20 años, y considera que a partir de lo realizado por la Concertación, se debe aprender de las lecciones acumuladas en Chile y fuera del país.

De esta forma, en el campo de la política social parecen reproducirse las tensiones incipientes que se han venido constatando en el campo político, entre la derecha tradicional y la “nueva derecha” que han venido tratando de levantar sectores encabezados por Hinzpeter.

El segundo semestre del Gobierno de Sebastián Piñera ha sido muy activo en este ámbito. Las tareas que aparecían como prioritarias al final del semestre anterior eran aprobar la reforma educacional, lograr la tramitación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social³ y avanzar en el proyecto de reforma de Salud.

Al realizar un balance de lo acontecido, nuestro análisis nos ha permitido

1 “Once established, basic outlooks on politics, ranging from ideologies to understanding of particulars aspects of Governments or orientations toward political groups or parties are generally tenacious. They are path dependent”

2 “Much of what is amiss in our world can best be captured in the language of classical political thought: we are intuitively familiar with issues of injustice, unfairness, inequality and immorality - we have just forgotten how to talk about them. Social democracy once articulate such concerns, until it too lost its way”

3 Es interesante que la nueva política toma una iniciativa discutida en diversos momentos a lo largo de los gobiernos de la Concertación pero que no fructificaron, según algunos por la oposición de la derecha. No obstante, la iniciativa incluye elementos propios que de alguna forma muestran el sello conservador. Cabe destacar la innovación al radicar la iniciativa la evaluación de programas sociales en el nuevo ministerio abandonando el Ministerio de Hacienda. Esta decisión es coherente con la pérdida, relativa, de Hacienda de su carácter de “superministerio”.

concluir que la nueva Administración está impulsando importantes iniciativas en el campo social que fueron definidas en su programa presidencial, pero que aspectos sustanciales de ellas se insertan dentro de un campo de acuerdo tecnocrático que se venía construyendo desde la administración anterior.⁴ Esta situación dificulta que se asiente una oposición política sustantiva, razón por la que el debate político se ha concentrado en aspectos más puntuales, tales como polémicas en torno a alguna figura del Ejecutivo o en la persecución de personal del Estado afiliado a la antigua Concertación.

El análisis de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación, del informe de la Comisión Presidencial de la Salud y del proyecto que transforma el Ministerio de Planificación en el Ministerio de Desarrollo social, sugiere que la política social de la nueva Administración está sujeta a los determinantes históricos, y en tal sentido podría denominarse como "Path dependent".

No obstante, como se verá, aparecen diferencias al interior del gobierno, lo cual sugiere que el curso futuro de la política social será el resultado de la confrontación entre las distintas miradas que existen en el Gobierno, sujeto también a la capacidad de reconstitución de la oposición y de la movilización de los actores sociales.

La reforma educacional.

El Gobierno impulsó y logró aprobar una reforma educacional que, más allá de que se discuta su alcance, representa un éxito que le permite impulsar su modelo educacional, logrado aún cuando no poseía mayoría en ninguna de las dos cámaras⁵.

Cabe tener en perspectiva que la reforma aprobada no constituye un quiebre respecto de la reforma iniciada por la ex Presidenta Bachelet. En efecto, las principales iniciativas fueron propuestas por una Comisión Presidencial convocada por el Presidente, que tenía mayoría concertacionista. Los cambios se insertan dentro del acuerdo que alcanzó el gobierno de la época con la Alianza por Chile. En tal sentido, en el Congreso persiste un consenso mayoritario entre

4 ¿Qué es lo que llama la atención? Cuando se produce un cambio de gobierno tan importante como el que ocurrió el año pasado, luego de 20 años de gobierno del adversario, se espera que hayan iniciativas que rompan más o menos drásticamente con las orientaciones anteriores. No obstante ello no parece estar sucediendo en el campo donde el discurso concertacionista radicaba las principales innovaciones del último gobierno de la Concertación: la política social. La explicación más común, es que las coaliciones políticas tienden a posiciones centristas. La cita de Tony Judt, al comienzo del presente artículo, sugiere una hipótesis alternativa. El propio Judt, analizando la experiencia de la tercera vía discute la posibilidad de un acuerdo de esta naturaleza al señalar: "Pero esto es simplemente falso. Los ricos no quieren lo mismo que los pobres. Los que dependen de su trabajo para ganarse la vida no quieren lo mismo que los que viven de las inversiones y dividendos. Los que no necesitan los servicios públicos -, ya que puede comprar el transporte privado, educación y protección - no buscan lo mismo que aquellos que dependen exclusivamente del sector público. Aquellos que se benefician de la guerra - ya sea como contratistas de la defensa o por motivos ideológicos - tienen objetivos diferentes que los que están en contra de la guerra" (p. 168)

5 Para la oposición la situación no ha sido fácil. La falta de discusión y la inexistencia de visiones compartidas frente al desafío educacional tuvo como consecuencia una clara derrota política y un agudizamiento de las contradicciones internas.

la Concertación y la Alianza por Chile; sólo el Partido Radical y voces aisladas de los otros partidos han hecho ver que existen otras perspectivas⁶.

El debate extraparlamentario generado en torno a la reforma de educación ha permitido que se comiencen a explicitar distintas visiones sobre este gran desafío que enfrenta el país. Más allá del escenario político, de manera incipiente se perciben en el mundo académico y sindical miradas alternativas. Será necesario observar si ellas empiezan a ganar influencia en el decisivo mundo de la política, ya que al ampliarse el terreno del debate se perfilan mejor algunos dilemas y desafíos que se enfrentan para alcanzar una educación igualitaria y de calidad y, en ese contexto, el carácter, el sentido y el rol de la educación pública. El aumento del financiamiento a la educación municipalizada que trae la reforma educacional no es suficiente para detener su decadencia frente al fortalecimiento de la educación privada como centro neurálgico del sistema.

El marco conceptual y legislativo de la reforma educación del Ministro Lavín.

La principal iniciativa del Gobierno en el campo social, durante el segundo semestre de su mandato, fue sin lugar a dudas el envío al Congreso y la rápida aprobación del proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación. Dicho proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 22 de noviembre 2010 y fue aprobado, finalmente, el 19 de enero del 2011. La veloz aprobación, con el curso disciplinado de la mayoría de los parlamentarios concertacionistas deriva de que la nueva ley constituye un paso adicional dentro de la misma matriz ideológica de las reformas impulsadas por la Presidenta Bachelet y basadas en el acuerdo que reunió a la Concertación con la Alianza por Chile⁷.

Aunque se tiende a asociar con el movimiento estudiantil llamado de los Pingüinos en el año 2006, las reformas están orientadas por conceptos que poco tienen que ver con la naturaleza del movimiento indicado. En efecto, mientras el movimiento estudiantil enfatizaba en la equidad del sistema y el

6 Esta situación puede ser descrita por el concepto "Monopolio de política (Policy monopoly)": "Cuando un subsistema es dominado por un solo interés, se puede conceptualizar mejor como "monopolio de política"... tiene una estructura institucional definida con responsables de la formulación de políticas en un área temática, y su responsabilidad está apoyada por una idea o una imagen poderosa. Esta imagen está generalmente relacionada con los valores políticos fundamentales y pueden comunicarse de manera simple y directa al público ... Si los ciudadanos excluidos del monopolio permanecen apáticos, el mecanismo institucional por lo general se mantiene constante y la política es probable que cambie poco a poco ... Pero si las presiones son suficientes, ello puede conducir a una intervención masiva de actores políticos e instituciones gubernamentales antes no involucrados. Generalmente, esto requiere un cambio sustancial en la imagen política de apoyo. En la medida que el problema es redefinido, o nuevas dimensiones del debate adquieren más relevancia, nuevos actores se sienten capacitados para ejercer su autoridad, donde previamente estuvieron excluidos" (True, Jones and Baumgartner, 1999)

7 Se refiere al "Acuerdo por la Calidad de la Educación" (2007), firmado por las principales fuerzas políticas bajo el auspicio de la ex Presidenta Michelle Bachelet. La base de esta conjunción de voluntades, sostiene el proyecto de Ley del Ministro Lavín, es un consenso que se fue construyendo a lo largo de los años, iniciado con el informe de la Comisión Brunner de mediados de los 90 que sostuvo que el mero aumento de los recursos sin cambios en el contexto y los incentivos bajo los cuales trabajan las escuelas no traería resultados.

rol de la educación pública, el núcleo central del conjunto de reformas tiene como fin asegurar un mayor control de la calidad en función de estándares y un mayor apoyo a las escuelas de bajo desempeño. Espínola y Claro (2010) explican que si bien el objetivo de mejorar la calidad de la educación estuvo presente desde los 90, la institucionalidad del sistema escolar no contaba ni con la estructura institucional ni con las atribuciones suficientes para poner en práctica mecanismos efectivos para regular la calidad. Tampoco se disponía de un concepto de calidad "concreto y operacional" que pudiera observarse y medirse, que pudiera contribuir a "fortalecer la capacidad de gestión de los administradores públicos y privados de la educación".

La reforma está inspirada en las Reformas basadas en estándares (RBE), que introduce la evaluación de escuelas y la consiguiente aplicación de sanciones o recompensas por el no cumplimiento de estándares acordados y asigna responsabilidades técnicas a los sostenedores, "lo que los sitúa como mediadores claves entre las políticas y las prácticas escolares". Esta visión, sancionada por el acuerdo político mencionado, se fue estructurando gradualmente, con la Ley de Subvención Escolar Preferencial (N° 20.248 de febrero del 2008), la Ley General de Educación (N° 20.370 de agosto del 2009), las cuales debían ser seguidas por una ley de aseguramiento de la calidad de la educación, que fue la presentada por el Ministro Lavín el 22 de noviembre del 2010, bajo el título "Ley de calidad y equidad de la educación".

La Ley de Subvención escolar preferencial ya había establecido parámetros básicos de apoyo a las escuelas basados en la clasificación de establecimientos en función de sus resultados. Introdujo también, mecanismos de rendición de cuentas para los sostenedores y las escuelas y la posibilidad de que el incumplimiento de los compromisos terminara, incluso, con el cierre de la escuela (Espínola y Claro, 2010)⁸. La Ley general de educación, por su parte, creó la institucionalidad en el nivel central para resguardar la calidad de la educación y el buen uso de los recursos públicos por medio de la creación de la Agencia de Calidad y de la Superintendencia de Educación. Desde el punto de vista institucional, la idea es separar las funciones normativas y de definición de políticas de las funciones de evaluación, fiscalización y monitoreo (id.)

Los contenidos principales del proyecto: ¿La última reforma de la Concertación?

El diagnóstico que fundamenta el proyecto es categórico: los resultados en términos de la calidad de la educación no se condicen con los esfuerzos y los recursos invertidos. Esta situación afecta especialmente la educación municipal

8 Para un análisis detallado de esta ley remitimos a Romaguera y Gallegos (2010)

que presenta importantes rigideces⁹. La imagen objetivo es alcanzar los niveles de calidad de países como Italia y Portugal. Para ello se requiere el esfuerzo de todos. Insumo fundamental del proyecto fueron las propuestas del "Panel de expertos para una Educación de Calidad", que contó con una mayoría de personeros vinculados con la Concertación¹⁰. El proyecto no explicita una visión ni una concepción educacional, probablemente porque lo da por conocido. En este contexto, las medidas apuntan básicamente fortalecer aparentes debilidades de gestión y los mecanismos de remuneraciones.

En efecto, las medidas que propuso el proyecto de ley fueron las siguientes: i) Modificar el mecanismo de incorporación de los jefes de departamentos de administración educación municipal desde el actual concurso público a sistemas apoyados por la Alta Dirección Pública, incrementando sus rentas e imponiendo la rendición de cuenta sobre la base de convenios de desempeño vinculantes. Los nombramientos durarán cinco años. ii) Propone un nuevo mecanismo de selección para los directores de establecimiento del sector municipal y les entrega nuevas atribuciones. Entre ellas destaca, la facultad de proponer anualmente al sostenedor el fin de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes, siempre que hubieren resultado mal evaluados. Se les entrega además la posibilidad de contar con un equipo de tres personas de su exclusiva confianza, que si no forman parte del establecimiento deberá requerir la aprobación del sostenedor. Se le faculta, además, para proponer al sostenedor los mecanismos para incrementar las asignaciones a los docentes. iii) El proyecto establece un aumento de las asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico pedagógica y para los directores un aumento de la asignación de responsabilidad proporcional al número de alumnos matriculados. iv) Busca fortalecer la autonomía de los sostenedores otorgando facultades para que creen sus propios sistemas de evaluación y para determinar que profesionales serán eliminados en caso de reducción de la matrícula. v) Innova en el sistema de indemnizaciones para los cargos de la administración educacional de la Municipalidad y del consejo directivo de las entidades educacionales. vi) Aumenta las remuneraciones de los mejores

9 Llama la atención que contrario sensu la educación subvencionada gozaría de buena salud. Se fundamenta esta percepción por el importante éxodo de alumnos hacia el sector subvencionado. Sin embargo, a la educación particular subvencionada no le va mucho mejor que la municipalizada en las evaluaciones de calidad. ¿Un tema comunicacional? En una entrevista con el autor, Juan Eduardo García Huidobro, explica que el éxodo de la educación pública tienen que ver con la disposición de los padres a hacer todos los esfuerzos para pagar por una mejor educación por sus hijos. Quedan entonces en la educación pública sólo aquellos que nada pueden pagar. Al subir el ingreso cada vez son más quienes tienen posibilidad de pagar y por tanto tiende a bajar la matrícula en el sector público, que se constituye en el "Hogar de Cristo" de la educación. En una sociedad desigual como la chilena, la inequidad en la educación se transforma en un destino inexorable (Entrevista realizada el día 11 de marzo 2001)..

10 Para un análisis del informe del Panel ver Rivera (2010). Es interesante observar que el informe del "Panel de expertos para una educación de calidad" fue elaborado por cinco economistas (José Pablo Arellano, Harald Beyer (coordinador), Sergio Molina, Pilar Romaguera y Pablo Zalaquett), dos sociólogos (José Joaquín Brunner, Patricia Matte), cuatro profesoras (Andrea Krebs, profesora Directora de enseñanza básica del Colegio Alemán, Jaime Pavéz y Mariana Aylwin y Julia Alvarado) y el médico Pedro Pablo Rosso. De los miembros del panel, seis han sido parte de la Concertación, tres son parte de la Alianza y tres no tienen figuración política relevante. Sólo dos miembros tienen una reconocida especialidad en temas educacionales, cinco personeros ocuparon el cargo de Ministro o Subsecretario de educación, tres miembros trabajan en la educación media con cargos directivos y hay un dirigente sindical.

docentes. vii) Entrega recursos, por una vez, a los municipios y viii) Establece un plan de retiro para los docentes del sector municipal que tengan la edad de jubilar o vayan a cumplirla antes de Diciembre del 2013 y entrega bono especial a los docentes jubilados a diciembre del 2010.

..... El debate en torno al proyecto.

El proyecto causó un amplio debate político, pero centrado en aspectos procedimentales. La Concertación adujo que la urgencia aplicada no se condecía con la importancia de la iniciativa¹¹. Correspondió, paradójicamente a José Joaquín Brunner, reconocido inspirador de la reforma, fijar la línea de oposición. En una columna cuyo título evidenciaba desde el principio su disposición a aprobar la iniciativa: «A mejorar la reforma» identificó tres problemas en sus fundamentos: 1) Diagnóstico poco refinado «cómo que nada habría cambiado desde el Gobierno de Frei Montalva»; como sustento citó el informe de McKinsey; esto es contradictorio con la principales medidas, señalaba pues ellas son de continuidad. 2) La filosofía que inspira a las nuevas medidas revela una visión estrechamente economicista del comportamiento humano y reduce la educación a una dialéctica entre amenaza de sanciones y estímulos monetarios: el semáforo SIMCE, el recorte de clases de historia y estudios sociales, los liceos de excelencia, la fijación del salario inicial docente en función del puntaje obtenido en un examen de conocimiento y no de las responsabilidades y característica del trabajo a desempeñar, multiplicación de exámenes y mediciones, así como premios en dinero 3) Las medidas prestan escasa atención a los objetivos de equidad, claves para cortar las ligaduras que mantienen al origen social la trayectoria educacional y el destino laboral. En este ámbito la política se reduce a aumentar el valor de la subvención escolar. Sin embargo se resta apoyo presupuestario a la red de jardines infantiles.

La primera crítica se resolvió con un reconocimiento por parte del gobierno de los avances logrados. La segunda era extraña pues las propuestas criticadas correspondían, como vimos, a las líneas matrices de la política que se venían aplicando desde la Administración anterior, inspiradas en buena medida en el pensamiento de Brunner. La tercera crítica, se constituyó en la matriz de lo que sería el Protocolo que firmarían parlamentarios de la Concertación con el Gobierno y que permitiría la aprobación de la ley. En efecto, sectores mayoritarios de la Concertación manifestaron su disposición a apoyar la reforma si se concordaba en un protocolo. Este fue aprobado el día 18 de enero. Como era de esperar, el acuerdo no puso en cuestión los aspectos de fondo del proyecto, limitándose en lo fundamental a buscar el aumento del financiamiento de la educación municipal ya previsto en el proyecto. Se estableció el compromiso de enviar un proyecto que abordara la institucionalidad y financiamiento de la educación municipal y estableciera "fórmulas alternativas a la administración municipal de las escuelas y liceos,

11 No obstante, hacia el final de la tramitación algunos analistas señalaron que la Concertación no se jugó a fondo por lograr que la aprobación de la iniciativa se postergara hasta marzo en que el movimiento de profesores podría haber dispuesto de mayores elementos de presión para influir en el contenido final de la ley. Esta falta de disposición, no hace sino confirmar el divorcio que caracterizó las relaciones de la Concertación y el movimiento social en los últimos años.

sobre la base de una educación descentralizada, de carácter público¹² y con alta especialización en la gestión educativa, que garantice una gestión responsable y de calidad por parte del Estado¹³

Los temas ausentes en el debate político en torno a la educación.

Juan Casassus (2010) ha hecho una crítica a las concepciones teóricas que sustentan la reforma educativa en marcha. Desde su punto de vista, el cambio que ha causado más impacto, en la política educativa, ha sido el giro hacia la medición del rendimiento académico y su vinculación a estándares. Se trata, a su juicio, de una mala idea para Chile. La base conceptual de las Reformas basadas en estándares (FBE), es, según su opinión, la creencia de que la modificación de la conducta humana se logra más eficazmente, si se aplican políticas y sistemas fundados en principios conductistas, cuya simpleza lógica narrativa los hace un instrumento poderoso para su adopción. La aplicación durante 30 años de estos mecanismos de medición no ha producido los resultados esperados.

El autor desarrolla numerosas críticas a las RBE. La primera, es que la teoría conductista del aprendizaje es contradictoria con los estudios más avanzados respecto de cómo aprenden los humanos. En efecto, el conductismo está basado en la observación de la modificación de la conducta en los animales como respuesta a la aplicación de estímulos externos. Se aplica a los humanos, activando sus características más primitivas. Los principios conductistas, que inspiran el SIMCE y las RBE, asumen que la realidad puede ser conocida sólo si se la desglosa en pequeños bits de información y se basan en la motivación extrínseca de aprender. El "estándar" señala Casassus, es un método para uniformizar y simplificar lo que es diverso y complejo. El significado básico de estándar, es conformar un producto a una norma de fabricación, lo que

12 Juan Eduardo García Huidobro, llamó la atención que el mismo compromiso había permitido el acuerdo del año 2007. El proyecto de Ley sobre educación pública enviado resultó un fiasco y aún duerme en los archivos del Congreso (Entrevista realizada el día 11 de marzo 2001). El mismo especialista sintetiza la situación de la educación municipal y su deterioro como alternativa de educación: "El peso de la matrícula municipal en la matrícula total viene bajando desde el inicio de la municipalización. En 1982 la matrícula de las escuelas municipales representaba el 75.3% de la matrícula total del sistema escolar. Con la instauración del sistema de pago por subvención a la demanda, se produce en los años ochenta un aumento importante de la educación particular subvencionada y, en 1990, la ponderación de la matrícula municipal ya representaba el 58.4 % de la matrícula escolar. Durante los noventa pierde peso en forma constante, pero lenta y en el 2000 equivale al 54.2% de la matrícula. Desde entonces el descenso se acelera y en 2004, por primera vez, baja del 50% y aunque no hay todavía datos confirmados el 2009 habría bajado del 40% y es esperable un descenso mayor el 2010" (García Huidobro, 2010)

13 Cabe señalar que en el informe del Panel de expertos se señalaba que ese iba a ser el objeto de un próximo informe. El viernes 25 de marzo del 2011, el Panel de Expertos entregó al Ministro de Educación este informe. Entre sus principales medidas, propone retirar de los municipios la dependencia directa de los establecimientos educacionales y entregarlas a las que se denominarían Agencias Locales de Educación (ALE). Se propone que las ALE tengan un directorio mixto de 5 personas, tres de ellas elegidos sobre la base de temas propuestas por el Sistema de Alta Dirección Pública al Alcalde y dos elegidas por votación popular entre los padres y apoderados del área. Se propone que exista un tamaño mínimo de 3500 alumnos. Para las 120 comunas que no alcanzan ese número la creación de ALE supra comunales. Al mismo tiempo, se plantea que los establecimientos urbanos tengan como mínimo 500 alumnos. El ministro anunció que se estudiaría el informe y se enviaría un proyecto de ley a más tardar en septiembre del 2011.

requiere que el proceso y el resultado no contengan ninguna originalidad. El establecimiento de un estándar de contenido, supone determinar qué es lo más importante en la educación. Las reformas en marcha han determinado que lo más relevante son el lenguaje y las matemáticas. Con razón, Casassus se pregunta si eso es más importante que formar personas equilibradas y maduras, o el desarrollo de buenos ciudadanos¹⁴ etc. Varias son las consecuencias negativas de esta política: i) Reducen los contenidos de aprendizaje (se enseña para la prueba); ii) Torna superficial la educación pues las pruebas no son de razonamiento lógico, sino preguntas ligadas a bits independiente de información; iii) Se dejan de lado las finalidades de la educación, y son reemplazadas por bits de información disciplinarios y no formativos; iv) se orienta el gasto hacia el sistema de medición y no hacia la enseñanza; v) Mina la motivación intrínseca de docentes y alumnos que es lo que hace la diferencia; vi) Rigidiza los procedimientos inhibiendo a los profesores que buscan alternativas metodológicas para alumnos que son diversos; vii) Destruye el clima del aula, puesto que los alumnos "malos" son una amenaza para los docentes.

Juan Eduardo García Huidobro presenta una perspectiva más matizada respecto del tema de los estándares. En su opinión, en las formaciones básicas el estándar puede ser un instrumento útil. El problema empieza cuando los estándares se constituyen en la viga maestra de la política construyéndose una secuencia desde los estándares, pasando por las mediciones llegando a las sanciones. Más aún, esa circunstancia refleja el hecho que el Estado se resta como protagonista responsable, radica en el mercado la operación del sistema y se concentra en evaluar los resultados. La falta de racionalidad de esta política queda en evidencia al considerar que el 90% de los resultados se correlaciona con la situación socioeconómica. La crítica a la ley es clara: "No se tocan los problemas sustantivos¹⁵. El problema fundamental señala citando una serie de estudios que fundamentan su juicio, es el financiamiento compartido.

"Contribuye a acentuar la desigualdad y la educación refleja con total fidelidad la desigualdad económica. Las escuelas se segmentan de acuerdo a precio con una importante disminución de la diversidad social en su interior; la expansión del financiamiento compartido ha significado el abandono de criterios ciudadanos para distribuir la educación y su reemplazo por mecanismos de mercado... impide que la educación particular subvencionada cumpla los propósitos que justifican que reciba fondos públicos para educar. Al cobrar cierra sus puertas a los que no pueden pagar y deja de contribuir al ensanchamiento de la educación gratuita que el Estado debe ofrecer... También impide la contribución más propia que la educación particular debe hacer en una democracia, cual es ofrecer la oportunidad a las familias de elegir la educación de sus hijos. Es evidente que si esta elección está supeditada a un pago deja de ser universal y pasa a ser un privilegio y no un derecho. La interpretación

14 Se podría argüir que buenos logros en matemáticas y en particular en lenguaje no atentan contra personas equilibradas y maduras.

15 Entrevista realizada el día 11 de marzo 2001.

anterior no es antojadiza. De hecho en todos los países desarrollados donde hay financiamiento público a la educación particular la gratuidad escolar se entiende como una contrapartida necesaria del aporte estatal" (García Huidobro, 2010)

Por su parte, Gregory Elacqua, investigador del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales, consideró que algunas medidas no sólo no ayudarán en nada a la educación, sino que por el contrario, serán medidas regresivas que profundizarán los problemas de inequidad en la educación chilena. A su juicio, "este proyecto no apunta al problema raíz de la educación, que es la inequidad existente en el sistema. Sólo se apunta a mejorar la calidad de la educación, pero con medidas que no necesariamente generarán resultados positivos". Una de estas medidas que serían regresivas, se encuentra la posibilidad de que los directores de colegios tengan mejores sueldos mientras mejor matrícula o más grande sea el colegio. "Existe la evidencia de que el sistema de financiamiento del sistema público genera mejores resultados en comunas con mayores recursos. Los colegios de esas zonas terminan concentrando más alumnos. Por lo tanto, sería una grave regresión aplicar este tipo de medidas, pues beneficiará a quienes no necesitan de más ayuda y pauperizará las condiciones de quienes sí necesitan de ayuda". En su opinión la forma en que se aplican las mediciones, seguirá profundizando la inequidad de la educación. Un caso de eso es la Prueba SIMCE, que explica la disparidad de los resultados en el contexto social donde se encuentra inmersa la escuela. "Existen casos de escuelas vulnerables que tiene buenos resultados, pero son casos no representativos. Las políticas descritas en este proyecto no atacan este problema. Puede que se mejore un poco la calidad, pero la inequidad seguirá creciente" (Red Diario Digital, 2010)

Las principales críticas del Colegio de Profesores apuntaron, a su vez, a que el proyecto de ley no contenía cambio alguno respecto del verdadero problema de fondo de la educación, que es la municipalización, sino que por el contrario, lo profundiza. La reforma, que representaría la visión de un pequeño sector de la sociedad, precarizaría las actuales condiciones de enseñanza en el sector público, pues en su perspectiva, promueve el carácter competitivo, la rendición de cuentas basada en mediciones estandarizadas, y entrega un exagerado protagonismo a la evaluación. "Con este proyecto, los profesores quedamos desnudos. Nosotros estamos dispuestos para iniciar una discusión seria sobre los cambios para la educación, pero este debate debe abordar los temas de la desmunicipalización, la implementación de una Carrera Docente, el fortalecimiento en la formación pedagógica y la reforma al sistema de financiamiento, entre otros temas. En este debate debe participar, necesariamente, toda la sociedad. Necesitamos un debate nacional para ver cómo mejoramos efectivamente la educación de nuestro país" (Red Diario Digital, 2010).

Las promesas del gobierno un amplio diálogo con los actores sociales del sector, quedó en eso: una promesa. Por su parte la Concertación no quiso o no pudo atrasar el debate hasta marzo, fecha en la cual, los profesores, alumnos y familias podrían haberse expresado en torno a las directrices de la reforma.

¿Hacia dónde va la reforma de la salud?

En salud, la cuestión del modelo sanitario ha estado en el centro del debate. ¿Seguirá siendo el sector público el centro del sistema? Rol crucial en la discusión ha tenido el informe de los expertos convocados a entregar su opinión.

La gestión ministerial en el 2010.

Como parte de las instrucciones entregadas por el Presidente de la República, el Ministerio de Salud informó a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión en el año 2010. En relación con el fuerte déficit de especialistas en el sector público se informó que el cupo de formación de especialistas aumentó de 529 en el año 2009 a 613 en el 2010, lo que representa un aumento de 16%. Del mismo modo, el aumento de la recaudación aumentó en un 9,5% en el mismo período. En lo que se refiere a la deuda hospitalaria, según las autoridades la deuda que en el 2009 alcanzaba MM\$ 62.905, que alcanzó un máximo de MM\$ 122.090 en junio cayó a MM\$ 45.000 en diciembre del 2010. Las listas de espera que en junio afectaban a 246.742 personas se redujeron a 120.000 en el último mes del año que recién finalizó. Por último, las compras de servicios al sector privado se mantuvieron en niveles similares al año 2009, pero con menores costos (Ver cuadro, más abajo) (MINSAL, 2010)

Derivaciones a privados a través de U.G.C.C.

	año 2009(*)	año 2010 (**)
N° casos facturados	526	694
Monto total M\$	5,246,352	4,780,899
Costo promedio por paciente M\$	9,974	6,889
Promedio días estada por paciente	12 días	10.2 días
Costo promedio por paciente y por día \$	817,013	675,383

(*) Mayo a Agosto, pues desde Septiembre a Diciembre pagaron directamente los Servicios, desconociéndose las cuentas

(**) Enero a Noviembre

El informe de la Comisión Presidencial.

A fines de julio del 2010, el Presidente de la República convocó a un grupo de expertos para que analizaran la situación del sector salud. La tarea debía contribuir a elaboración de una propuesta de ley a ser enviada al Parlamento durante el primer semestre del año 2011 que abordara las necesarias modernizaciones en políticas de salud, que fueran coherentes con el progreso médico, el debido acceso a la atención, el perfil demográfico y epidemiológico, y la disponibilidad de recursos siempre escasos.

Las tareas asignadas a la Comisión Presidencial fueron: 1) Proponer las bases de una ley que configure un plan garantizado de salud que incluya como mínimo el Plan Auge y las patologías y condiciones que en el futuro se le incorporen, las prestaciones contenidas en el arancel codificado por Fonasa y acciones preventivas de demostrado éxito para evitar enfermedades o contribuir a su diagnóstico precoz. 2) Revisar el mecanismo de acceso y financiamiento del Subsidio de Incapacidad Laboral o Licencia Médica.

En diciembre la Comisión Presidencial¹⁶ entregó el informe. Este destaca que una reforma de la salud no es sencilla pues el sistema se compone de numerosos elementos estrechamente interrelacionados, lo cual hace difícil modificar un aspecto aislado, sea estructural o funcional, sin alterar el funcionamiento de todos los demás. En el sistema se distinguen tres dimensiones: el del financiamiento, que involucra a los trabajadores y al Estado; el de los seguros, que en Chile son en la actualidad tanto privados como públicos; y el de los prestadores, que incluye a médicos, hospitales, clínicas y otros, que también pueden dividirse en privados y públicos.

Entre los problemas, la Comisión Presidencial destacó el aumento sistemático de los costos con el consecuente incremento del gasto tanto en el sistema público, financiado con un notable aumento de la participación de los subsidios estatales, como en el sector privado. Se asiste, además, a una rápida transición demográfica que implica el envejecimiento de la población y cambios epidemiológicos que aumentarán las enfermedades más complejas, presionando al alza los costos del sistema. Esta evolución, explican los comisionados, obliga a modificar en forma sustancial los modelos de atención de salud y la forma de organizar los sistemas de salud en el país.

El asegurador público ha experimentado un significativo aumento del componente fiscal de sus ingresos, en tanto las ISAPRES enfrentan cada vez más conflictos con sus clientes, los que han judicializado sus reclamos principalmente por el incremento en los precios. La red pública de consultorios y hospitales sufre muchas deficiencias organizativas que le impiden responder en forma dinámica a las cambiantes necesidades de sus beneficiarios generando en éstos altos grados de insatisfacción. Los centros privados, debido al modelo de compra por parte de los seguros, se orientan al pago por prestaciones, lo que presiona a un incremento de los costos e impide dar solución global a los problemas de salud de una población. Frente a esta compleja situación, la Comisión realizó una serie de recomendaciones, entre las que destacan:

- i) Introducir una modificación institucional para transformar las licencias médicas en un seguro de incapacidad laboral que cubra la incapacidad

16 La comisión estuvo conformada por Juan Pablo Illanes Leiva (Coordinador Ejecutivo), Rodrigo Castro Fernández, Rafael Caviedes Duprá (director ejecutivo de la Asociación de Isapres y director de la Asociación Latinoamericana de Salud Privada), Alejandro Ferreiro Yazigi (Ex superintendente de ISAPRES y ex Ministro de Economía de la Presidenta Bachelet), Juan Hepp Kuschel, Manuel Inostroza Palma (Ex Superintendente de Salud, en el Gobierno de Bachelet), Cesar Oyarzo Mansilla (gerente general de Integramédica), Pablo Rodríguez Whipple (presidente del Colegio Médico), Héctor Sánchez Rodríguez, Gonzalo Simón Bustos (gerente de estudios de la Asociación de Isapres), Andrés Tagle Domínguez (ex vicepresidente ejecutivo de la Asociación de ISAPRES), Fabio Valdés Correa (director de la Clínica Dávila e íntimo amigo del Presidente de la República) y Marcos Vergara Iturriaga

temporal de generar ingresos de los trabajadores afectados por una enfermedad común que proteja a los afiliados a ISAPRES y FONASA y que debería ser financiado en partes iguales por trabajadores y empleadores. Se propone una institucionalidad nueva para tramitar las licencias de los trabajadores adscritos a FONASA e ISAPRE, que dé seguridades para un eficiente y equitativo sistema de control que asegure que quien la necesite la reciba, pero que impida los abusos, excesos y fraudes.

ii) Crear un plan universal de salud para todos los chilenos junto a un cambio en la forma de cálculo de los aportes fiscales a la salud, dejando atrás el sistema de presupuestos históricos y estableciendo una prima per cápita que cubra totalmente el valor del plan en el caso de los indigentes y parcialmente a quienes pueden contribuir con su cotización. Coincidieron los miembros de la Comisión en que todas las personas debieran tener la posibilidad real de elegir la entidad de seguridad social a la que quieran afiliarse generando en forma gradual los mecanismos que permitan, con aportes de los trabajadores y el Estado, la movilidad de las personas.

En este contexto, la Comisión presentó dos posturas diferenciadas. La primera, mayoritaria, propone la creación de un fondo de compensación de riesgos que se financie con las cotizaciones obligatorias de salud y los subsidios que el Estado destine a las primas per cápita. Ese fondo se distribuiría entre las diversas entidades de seguridad social en salud, privadas o pública, de acuerdo a las nóminas de sus afiliados, compensando el riesgo estimado de sus beneficiarios, según sexo y edad. Propone además, la transformación del sistema actual de seguros de salud creando las Entidades de la Seguridad Social en Salud, ESSS pública y privadas, las cuales regidas por los principios de la seguridad social, gestionen el financiamiento del plan universal garantizado.

Pero no hubo consenso sobre la constitución de un fondo único que reúna todos los dineros de cotizaciones y subsidios, pues la minoría no lo respalda, entre otras razones, por las dificultades de efectuar una transición desde el sistema actual. Dicho sector estima que podría definirse un modelo que privilegie la solidaridad mediante aportes estatales ajustados por nivel de ingresos y riesgo de las personas y no mediante las cotizaciones para salud.

..... El proyecto de ley corta de ISAPRES.

Como consecuencia del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los precios de los planes de salud, que ha generado que los usuarios del sistema acudan a los tribunales frente a las alzas de precios de sus planes, el Gobierno anunció el envío de un proyecto de Ley corta de ISAPRES 2, que busca atenuar los factores de riesgo con la que se calculan los precios de los planes. Según informaciones de prensa, el proyecto tendría las siguientes consecuencias: 1) En la actualidad, el precio del plan de salud de mujeres y hombres puede aumentar hasta 9 y 14 veces a lo largo de su vida, respectivamente. El proyecto propondría una tabla de riesgo única que permitiría un incremento de los precios de hasta 5 veces. 2) El proyecto congelaría los precios de los planes

de los mayores de 65 años; disminuye el precio del plan base de la mujer en edad fértil. 3) El proyecto aumentaría los precios hasta un 30% a los grupos menos riesgosos.

En un encendido editorial con el título "Ley corta": ¿Hacia el fin de la ISAPRES?, El Mercurio dejó en evidencia que el atenuación de la tabla de factores podría no ser aceptable para el Tribunal Constitucional, quien ha planteado objeciones a las tablas aún cuando no las ha declarado inconstitucionales. Al mismo tiempo, dejó en evidencia el problema de fondo que afecta al sistema privado de salud:

"Si la atenuación de la tabla se consigue con el simple expediente de distorsionar los verdaderos riesgos de cada grupo, se estarían impulsando subsidios cruzados que con seguridad llevarían a comportamientos oportunistas y a retiros del sistema de aquellas personas a las cuales se les cobre un precio artificialmente alto... si el objetivo, es emparejar las cuentas cobrando más de lo que le corresponde a los jóvenes, no se conseguirá el objetivo, puesto que en Chile hay un sistema mixto que les da la opción de dejar las ISAPRES, cambiarse a FONASA y cubrirse en forma complementaria con un seguro privados. Si esto ocurre, el promedio del costo de las ISAPRES, sin jóvenes, comenzará a subir y desatará un círculo vicioso que se repetirá año tras año" (16 de marzo, 2011)

Parece efectivamente difícil en un sistema no solidario pretender distorsionar los riesgos de cada grupo. La existencia de FONASA, como mecanismo solidario, incentiva los comportamientos oportunistas¹⁷. Como ha señalado Alejandro Ferreiro, este comportamiento se acentuará al poder elegir los usuarios entre la tabla vigente y la nueva tabla y con ello las ISAPRES enfrentarán una situación insostenible. Paradojalmente, el proyecto de ley podría ser el primer paso para terminar con el sistema de ISAPRES. Es así como argumenta, el autor citado:

"Presiento que la inviabilidad de esta ley corta obligará a debatir... una reforma que haga posible conciliar la solidaridad, la libre elección y pagos proporcionales a las remuneraciones. Y para eso no hay otro camino que un fondo de compensación de riesgos basados en un plan nacional de salud" (La Tercera, 22 de marzo 2011, p. 34)

El proyecto que reduce el 7% de cotización en salud de los jubilados.

El último día de marzo del 2011, el Presidente de la República firmó el proyecto que reduce la cotización de salud de los jubilados. El proyecto reduciría a los pensionados del 20% más pobres de la población su contribución de 7%

17 El concepto se refiere a individuos que bajo diversas circunstancias, se ven beneficiados por las acciones de los demás, sin ellos mismos cargar con el coste de esas acciones. En economía pública un free rider es aquel individuo que tiene interés en beneficiarse de un bien público, el ejército, la policía, el alumbrado público, pero no está dispuesto a pagar por él. En caso aludido en el texto, la idea es que existirán condiciones para algunas personas de maximizar el acceso a los servicios de salud minimizando el precio que se pagará.

a 3,5% a partir de octubre del presente año para ser totalmente eliminada en el mismo mes del 2012¹⁸. Por su parte, los pensionados que se ubican en el siguiente 20% más pobre verían reducida su contribución a 3,5% en octubre del próximo año y eliminada totalmente en ese mes del 2013. En ese mismo mes, el proyecto contempla la reducción a 5% de la contribución de los pensionados que forman parte del tercer 20% más pobre (con ingresos promedio per cápita de \$ 127.000) siempre y cuando el monto de la pensión del beneficiado no sea superior a los \$ 255 mil. En régimen, el proyecto beneficiaría a 773 mil pensionados.

Otras iniciativas relevantes.

El Ministerio de Desarrollo Social.

Conforme a lo anunciado, el 27 de septiembre del 2010, ingresó al Senado el proyecto que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). El proyecto definitivo se ajustó a los anuncios realizados por el Ministro de Planificación y que analizamos en el IPE de octubre del 2010 (Ver Rivera, 2010).

Al igual que en la política de educación y de salud, este proyecto se inserta en el marco de las orientaciones definidas por comisiones presidenciales estructuradas en la Administración anterior¹⁹. Prueba de ello, es que la comisión aprobó sin modificaciones el proyecto enviado por el Ejecutivo trasladando el texto a la Sala. Conforme al Mensaje del proyecto²⁰, éste se orienta en los objetivos fundamentales de la Administración: superar la pobreza, la igualdad de oportunidades, la integración y movilidad social y la protección de los grupos vulnerables.

La ayuda que entrega el Estado debe constituir un incentivo que entregue herramientas para salir de la situación de precariedad en que una persona se encuentre, en vez de volver a sus destinatarios en dependientes crónicos del sistema asistencial. Como ejemplo, cita el Ingreso ético familiar que el Ejecutivo pretende implementar, que irá acompañado de una serie de exigencias de capacitación y búsqueda de empleo para quienes se encuentren en edad de trabajar y de asistencia a capacitación y controles de salud para los menores.

Para entregar respuestas a las urgencias que deben atender, el mejoramiento de las políticas sociales pasa por una integración que las transforme en

18 Los mayores de 74 años recibirían el beneficio completo en el presente año.

19 Luis Larraín Director de Libertad y Desarrollo, apoyó la iniciativa y señaló que el Consejo Asesor Presidencial "Trabajo y Equidad" en el informe final de esa instancia "Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social", se estableció que se hace necesaria "la introducción de cambios en la institucionalidad encargada de conducir la política social, de tal manera que exista una autoridad responsable de: (i) el examen de la consistencia y coherencia de las políticas existentes; (ii) el seguimiento de su cumplimiento; y (iii) la responsabilidad en la evaluación de sus resultados por medio de un proceso de rendición de cuentas públicas. La propuesta sugiere algunas formas de fortalecimiento y focalización de la labor de MIDEPLAN en la coordinación y rendición de cuentas de la política de desarrollo social". (p. 31)

20 Lo que sigue se basa fuertemente en Congreso Nacional (2011)

acciones coordinadas y consistentes. En tal sentido, debe existir un órgano de administración y gestión que colabore con el Presidente de la República y los diversos ministerios para coordinar los programas sociales impulsados por el Estado, de manera que una ayuda entregada de manera coordinada permita alcanzar el objetivo central de derrotar la pobreza.

El MDS (que reemplaza al Ministerio de Planificación) busca asegurar la consistencia de las prestaciones y beneficios sociales por medio de la recolección y consolidación de la información disponible, la cual será analizada para implementar programas de ayuda y seguimiento que permitan una acción global, alineada y coordinada de la política social del país.

La nueva institucionalidad debe contar con instrumentos precisos y atribuciones suficientes para la identificación y levantamiento de los beneficiarios y contenidos de los programas sociales, con el objeto de determinar cuáles son las necesidades y quiénes son los beneficiarios que efectivamente requieran de la ayuda. Requiere además la implementación de un marco general para la evaluación de las políticas sociales. En la actual institucionalidad –señala el mensaje– cada Ministerio o servicio público define, ejecuta y evalúa sus políticas, planes y programas sociales, sin que exista un eje que los una en su origen y coordinación.

Las principales innovaciones contenidas en esta iniciativa dicen relación con: i) El MDS como colaborador en el proceso presupuestario en los ámbitos de su competencia. ii) El rol del MDS y la evaluación de la coherencia, consistencia y atingencia de los programas sociales (evaluación ex ante). iii) El MDS y el monitoreo de la ejecución de los programas sociales (evaluación ex dure). El Principio de Transparencia de la función pública se ve plasmado en el proyecto de ley en las disposiciones que obligan al MDS a publicar los resultados del seguimiento de programas sociales, datos que estarán disponibles para que la ciudadanía conozca y evalúe la gestión de los mismos. Otra de las funciones de la nueva institucionalidad será la consolidación de la información de los beneficios entregados por el Estado.

A este efecto se facultará al Ministerio para solicitar, sistematizar y analizar los antecedentes indispensables (que estén disponibles en la Administración) que describan la realidad social del país. Ello complementa la competencia reconocida por la ley N° 19.949 a la que se hizo mención, y que creó el Registro de Información Social, permitiendo al Ministerio requerir información para completar este catastro a instituciones públicas y las que administren prestaciones creadas por ley. Se creará entonces el Sistema de Información Centralizado de Receptores y Aportantes de Beneficios Sociales, que contendrá el detalle de todos los beneficios y beneficiarios. Se establecen normas de protección de los titulares de la información descrita.

El Proyecto dispone además la creación del Comité Interministerial de Desarrollo Social. Este será un órgano colegiado asesor del Presidente de la República, que servirá de instancia de coordinación, orientación e información para los ministerios que lo integran. Será responsable de definir los lineamientos y objetivos de la política social del Estado. Su presidencia será ejercida por el Ministro de Desarrollo Social, y estará integrado por los Ministros de Educación;

Salud; Vivienda y Urbanismo; Secretaría General de la Presidencia; Trabajo y Previsión Social, y Hacienda. Sus funciones principales serán: i) Conocer las metas estratégicas de los ministerios y su cumplimiento. ii) Proponer al Presidente de la República planes sociales de cobertura interministerial. iii) Evaluar programas sociales. iv) Adoptar medidas respecto de los programas de ejecución.

Las críticas desarrolladas por la oposición parlamentaria fueron menores²¹, pese a que es posible identificar numerosos problemas: En el proyecto no hay una sola mención al enfoque de derechos²². Pese a los aspectos positivos²³, el proyecto tiene una visión restringida del papel que juega la política social. Se concentra en la solución de los problemas puntuales de la población, perdiendo de vista su papel como mecanismo de cohesión social. Esto se traduce, en un énfasis extremo en el afinamiento de un sistema que evite las filtraciones. Además de no tomar en cuenta, lo reiteradamente señalado respecto del costo y beneficio del desarrollo de un sofisticado mecanismo de selección de usuarios²⁴, no evalúa los conflictos que se generarán cuando beneficiarios sean excluidos porque tienen ingresos ligeramente por encima de los considerados elegibles. La separación radical entre quién es elegible para obtener un cierto beneficio y quién no lo es, presupone que existen diferencias abismales entre los distintos grupos sociales. Esta perspectiva pierde de vista la existencia de un *continuum* entre los diferentes grupos y los altos costos que implica el objetivo de discriminar.

El proyecto tiene una visión ingenua respecto de la formulación de políticas. Su énfasis en lograr una descripción de cada programa social detallada y libre de toda ambigüedad de manera de que los beneficios lleguen sólo y exclusivamente a los beneficiarios elegibles, definidos además entre cuatro paredes pierde de vista, que los programas surgen no sólo como respuesta a una necesidad identificada por los organismos técnicos sino sobre todo como un mecanismo destinado a resolver conflictos generados por la presencia de múltiples intereses y requerimientos en el marco de presiones y movilizaciones

21 CIEPLAN afirmó que la iniciativa es necesaria para contribuir a la implementación de políticas necesarias de mejor calidad. Sugirió determinar de manera clara qué debe entenderse por "programas sociales", con el objeto de establecer cuál será la capacidad normativa del Ministerio en relación con otras carteras. Se requiere afinar la separación de funciones de diseño, ejecución y evaluación de políticas para evitar que nueva institucionalidad se transforme en juez y parte respecto de otros programas sociales de otros ministerios. Afirmó que no es claro que el Comité Social constituya un avance respecto de las instancias de coordinación que hoy existen.

22 Paula Quintana (2010) ha llamado la atención de que con el proyecto se erradica el "Enfoque de derechos" de la conceptualización de la política social, reemplazándose en lo operativo por el concepto de igualdad de oportunidades. Este giro implica que i) Se vuelve al concepto de beneficiario en vez de sujeto de derechos; ii) Se privilegia por prestaciones en vez de garantías; iii) Tendencia a focalización en vez de privilegiar derechos universales. El proyecto pone énfasis en la eficiencia de los programas sociales insinuando que políticas más universales y con enfoque de derechos han sido ineficientes.

23 En particular lo relativo a su mayor injerencia en la preparación del presupuesto social y en la mayor relevancia que se le dará a la coordinación de los ministerios sociales.

24 Sin duda que resultaría más rentable que tener un ejército de funcionarios destinados a evitar filtraciones del gasto social desde los beneficiarios legales a aquellos vecinos que por diferentes razones acceden a un ingreso ligeramente superior pero que comparten, en lo fundamental, las mismas penurias, fortalecer el SII para reducir la evasión y elusión tributaria que se estima en varios miles de millones de dólares.

sociales desarrollados por grupos vulnerables y otros que tienen capacidad de ejercer presión²⁵.

La concentración del Ministerio de Desarrollo Social en la derrota de la pobreza, pierde de vista que esa visión corresponde a situaciones de carencias extremas y masivas que requieren intervenciones de urgencia. En la situación chilena se necesita, como eje fundamental de la política, abordar los problemas de la pobreza en el marco de políticas universales que vayan elevando la calidad de los servicios a los cuales acceden los pobres. La política de la nueva administración retrotrae la política social a la visión tradicional de medidas para combatir la pobreza extrema, de aquellos que carecen de la posibilidad de incorporarse al mercado de trabajo. Es así como, el ingreso ético familiar, denominado "Asignación Social" está siendo pensado para abordar los déficits de aquellos que no alcanzan un ingreso mínimo de \$38.500²⁶.

Conclusiones

El año 2011 será probablemente el año de la política social del Gobierno de Sebastián Piñera. A la aprobación de la Ley de Calidad y equidad de la Educación se sumará la reducción en la cotización de salud de los pensionados, la extensión del posnatal, la puesta en marcha del ingreso ético y el bono de Bodas de Oro que beneficiaría a 200.000 matrimonios. Se ha anunciado además el envío en septiembre del proyecto de ley sobre educación pública.

Desde el punto de vista político, las iniciativas mencionadas apuntan a favorecer a buena parte de los sectores que se vieron favorecidos con la política social de las administraciones anteriores. Representa en ese sentido, un intento sistemático de disputar el electorado de la concertación. Estas iniciativas formaron parte del programa presidencial de Piñera, pero aspectos sustanciales de ellas se insertan dentro de un campo de acuerdo tecnocrático que se venía construyendo desde la administración anterior. Esta situación dificulta que se asiente una oposición política sustantiva, razón por la que el debate político se ha concentrado en aspectos más puntuales, tales como polémicas en torno a alguna figura del Ejecutivo o en la persecución de personal del Estado afiliado a la antigua Concertación.

25 Como ha señalado Pierson (2000): "Los actores políticos persiguen una serie de objetivos. Además, a menudo es muy difícil observar o medir aspectos importantes del desempeño de las políticas. Y si creemos que un sistema no está funcionando bien, es aún más difícil determinar qué elementos de estos sistemas altamente complejos son los responsables y qué ajustes llevan a mejores resultados ... La complejidad de los objetivos de la política, así como la relación difusa entre las acciones y los resultados hacen a la política inherentemente ambigua" (p. 260)

26 Un artículo de prensa llamó la atención del excesivo tiempo que se había tomado el gobierno para dar a conocer su propuesta de ingreso ético familiar (Velasco y Micco, 31 de enero 2011). Las distancias entre este ingreso y las del Ingreso ético familiar propuesto por la Iglesia Católica en el año 2007 y las propias propuestas del entonces candidato presidencial Sebastián Piñera pueden explicar este retraso. Según los últimos anuncios gubernamentales en una primera fase, la política del ingreso ético beneficiará a 130 mil familias que recibirán un pago mensual per cápita de entre \$ 4500 y \$ 7500 dependiendo del estrato en que se encuentre la familia, además de una asignación de \$ 5000 por cada menor que acredite una asistencia a clases superior al 85% y control de salud al día.

El elemento fundamental que cruza estas iniciativas es la persistencia de la focalización. Mientras que los grupos más liberales de la Concertación son partidarios consecuentes de esta política, la actual Administración aborda el problema con un enfoque más político y pragmático. El ejemplo paradigmático fue sin duda la crítica de Eduardo Engel al posnatal²⁷ que sin entender que no todas las políticas públicas deben ser redistributivas sino que pueden perseguir otros objetivos, asumía una postura que de ser seguida por los parlamentarios de la oposición habría implicado ubicarse a la derecha del actual gobierno. En este contexto, aparecen indicios de que la política de focalización empieza a ser mirada con mayor espíritu crítico en beneficio de una propuesta más universalista más coincidente con una sociedad más integrada, más solidaria y cohesionada. Sólo con una mirada con estos fundamentos, se podrá empezar a constituir una oposición.

Bibliografía.

Álvarez, Gabriel y Peña, Cristóbal (2011), ¿Cómo son los colegios rojos? Las desigualdades sociales que desnudó el controvertido semáforo del mapa SIMCE, <http://cipchile.cl/2011/03/03/las-desigualdades-sociales-que-desnudo-el-controvertido-semaforo-del-mapa-simce/>

Brunner, José Joaquín (2010), A mejorar la reforma, El Mercurio, 5 de diciembre, p A 12, http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2010/12/a_mejorar_la_re.html

Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (Ed.) (2010), Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional, Santiago, Universidad de Chile - UNICEF.

Casassus, Juan (2010), Las reformas basadas en estándares: un camino equivocado, en Bellei, Contreras y Valenzuela (2010)

Chapochnick, Michelle y Ríos, Josefina (2010), "El estilo Mañalich", en Revista Que Pasa, 3 de diciembre.

Colegio de Profesores (2010), Proyecto de Ley de Educación. ¿Qué dice? ¿Qué proponemos?, <http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/cartasypdf2010/comparativoreformaseducacionales21dic2010.pdf>

Comisión Presidencial de Salud (2010), Informe, Diciembre

Concertación de Partidos por la Democracia y Alianza por Chile (2011), Protocolo de acuerdo sobre calidad y equidad de la educación, 18 de enero, <http://216.72.168.173/protocolo-de-acuerdo-sobre-calidad-y-equidad-de-la-educacion/noticias/2011-01-18/144812.html>

Congreso Nacional (2010), INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, BOLETÍN N° 7.196-06, http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7623&prmBL=7196-06

27 Ver la columna "Favoreciendo a las mujeres: ficción y realidad", La Tercera Domingo 6 de marzo, p. R 6. En el artículo el columnista señala "La extensión del postnatal que propone el gobierno transfiere un subsidio cuatro veces mayor a una madre que gana 650 pesos o más a una madre que gana el salario mínimo. Y aquellos legisladores, de gobierno y de oposición, que planean elevar el tope de 650 mil pesos mensuales durante el trámite legislativo tendrían el dudoso mérito de hacer aún más regresiva esta política"

Espínola, Viola y Claro, Juan Pablo (2010), El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares, en Bellei, Contreras y Valenzuela (2010)

Fundación Chile 21 (2010), El presupuesto 2011: una prueba de fuego para el gobierno y la oposición, Agenda Legislativa, N° 1, Diciembre

Fundación Equitas y Fundación Friedrich Ebert (2010) Barómetro de Política y Equidad. Una nueva forma de gobernar. La instalación, Santiago, Octubre.

García Huidobro, Juan Eduardo (2010), Para hacer pública la educación pública, en Martinic, Sergio y Gregory Elacqua (Eds.) (2010) ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo. UNESCO - PUC, Santiago.

Irrazaval, Ignacio (2010) ¿Cepal versus Mideplan?, La Tercera, 6 de diciembre 2010, p. 30

Kast, Felipe, Micco, Sergio y Velasco Andrés (2010), Medición de la pobreza: dos visiones para una dilatada controversia, La Tercera, Domingo 5 de diciembre.

Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (2010), Las nuevas políticas de protección social en Chile, Uqbar Editores, Santiago, Agosto

Micco, Alejandro y Velasco, Andrés (2011), ¿Y el ingreso ético familiar? En <http://latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/01/895-341752-9-y-el-ingreso-etico-familiar.shtml>

Ministerio de Salud (2010), Cuenta Pública. Los enfermos no pueden esperar, http://www.minsal.cl/portal/url/page/minsalcl/g_home/home.html

Presidencia de la República (2010), Mensaje de S.E. El Presidente de la República con el que inicia un proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, Santiago 22 de noviembre.

Quintana, Paula (2010), Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social. Análisis crítico, en <http://www.igualdad.cl/wp-content/uploads/2010/12/Proyecto-de-Ley-que-crea-el-MDS.pdf>

Red Diario Digital (2010), Colegio de Profesores expresa tajante rechazo a la reforma de la educación, http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=2017:colegio-de-profesores-expresa-tajante-rechazo-a-reforma-de-la-educacion&catid=125:movimiento-social&Itemid=98

Rivera Urrutia, Eugenio (2010), Política y equidad en el bicentenario: el caso de la política social bajo la Administración de Sebastián Piñera, en Fundación Equitas y Fundación Friedrich Ebert (2010).

Ramos, Marcela (2010), Las dos caras de la agenda de salud del gobierno, <http://cipchile.cl/2010/09/09/las-dos-caras-de-la-agenda-de-salud-del-gobierno/>

Romaguera, Pilar y Gallegos, Sebastián (2010), Financiando la educación de grupos vulnerables: la Subvención Escolar Preferencial, en Larrañaga y Contreras (2010).