

## INFORME MENSUAL ENERO 2011<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

#### Estado de Cumplimiento de los Compromisos Presidenciales 21 de mayo 2010

*Por José Viacava*

De un total de 197 compromisos presidenciales registrados en el monitoreo al primer discurso ante el Congreso pleno de S.E. el Presidente Sebastián Piñera, se clasificaron los anuncios en base a tres grandes criterios. El primero de ellos fue el criterio de Continuidad que alude a medidas administrativas, actos legislativos y/o políticas públicas que tuvieron su origen en el anterior período de la ex Presidenta Michelle Bachelet y a los que este gobierno decidió proyectar su desarrollo en esta administración. El segundo criterio fue el de Reformulación que alude a todos los anuncios que teniendo un antecedente pretérito en el anterior período de gobierno, esta administración decidió imprimirle un matiz distintivo para hacerlo suyo en forma y fondo.

Finalmente se encuentra el criterio de Creación que atañe a los anuncios que son de iniciativa exclusiva de este gobierno.

Tipos de Compromisos Presidenciales		
Tipología	Número	Porcentaje
Continuidad	65	32,9
Reformulación	55	27,9
Creación	77	39.0

Este cuadro demuestra que el 60,8% de los Compromisos presidenciales del 21 de Mayo tienen expresión o son continuidad de políticas anteriores diseñadas e impulsadas en la administración de la ex Presidenta Bachelet. Y la evaluación para medir el estado de avance al

<sup>1</sup> Los integrantes del taller son Octavio Avendaño (Facultad de Ciencias Sociales), Cristian Bellei (Centro de Estudios Avanzados en Educación), Heidi Berner (Facultad de Economía y Negocios), Rosa Devés (Pro rectora Universidad de Chile), Hugo Frühling (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana), Eduardo Dockendorff (Instituto de Asuntos Públicos), Ricardo Ffrench-Davis (Facultad de Economía y Negocios), Robert Funk (Instituto de Asuntos Públicos), Oscar Landerretche (Instituto de Asuntos Públicos), Santiago Montt (Centro de Regulación y Competencia, Facultad de Derecho), Jaime Ruiz Tagle (Facultad de Economía y Negocios) y Cecilia Sepúlveda (Decana Facultad de Medicina).

cierre del año 2010 de cada uno de ellos se realizó tomando como parámetros 4 criterios orientadores. El primero de ellos fue el de Compromisos Cumplidos y atañen a los anuncios que el Presidente había prometido y se han alcanzado. El segundo refiere a los Compromisos en ejecución sin dificultades, que son los que están en implementación y que requieren un período de tiempo para ejecutarse y cuyo desarrollo se va logrando de acuerdo a lo planificado. El tercero dice relación con aquellos Compromisos en ejecución con dificultades, que son los que estando en implementación muestran problemas que pueden poner en peligro el logro de lo comprometido y requieren de tareas especiales de monitoreo e intervención.

Finalmente, la secuencia finaliza con los Compromisos en problemas, expresión de anuncios que presentan serias dificultades para poder alcanzar su éxito y que ameritan realizar acciones políticas específicas para revertir su situación.

Estado de Ejecución Compromisos Presidenciales		
Tipología	Número	Porcentaje
Compromisos Cumplidos	9	4,5
Compromisos en ejecución, sin dificultad	116	58,8
Compromisos en ejecución, con dificultad	38	19,2
Compromisos con problemas	34	17,2

Este cuadro demuestra que el 36,4% de los Compromisos presidenciales del 21 de Mayo están con algún grado de complejidad que coloca en riesgo la materialización exitosa del mismo.

## TEMA DEL MES: EDUCACIÓN

*Por Heidi Berner y Cristián Bellei*

### 1. El contexto de las políticas educacionales.

El retorno a la democracia en 1990 marcó también un hito en el eje orientador de las políticas educacionales, pasando desde el foco en la expansión al foco en la calidad y equidad de la educación. Este cambio de prioridades tuvo su punto más alto en la reforma educacional iniciada en 1996. Aunque su implementación se encontraba a medio camino en 2000, el conocimiento de los insatisfactorios resultados del SIMCE-99 y de la prueba internacional TIMMS-99 inauguró un período de enorme cuestionamiento de la reforma por parte de los líderes de opinión, los medios de comunicación y la dirigencia política. Durante la siguiente década, al programa inicial de la reforma se agregaría una gran diversidad de “medidas”, las que –sin embargo- no fueron capaces de aminorar la crítica pública a la reforma, al punto de desdibujarla casi por completo hacia mediados de la década de los 2000, todo lo cual fue asociado a una importante pérdida de la relevancia de las políticas educacionales en la agenda gubernamental.

En este contexto un movimiento social entró en escena y cambió radicalmente el escenario de la discusión pública y las políticas en el campo de la educación: la “revolución pingüina” de los estudiantes secundarios en 2006. Este movimiento tuvo al menos tres consecuencias importantes: radicalizó y generalizó la crítica y la disconformidad no sólo con las políticas educacionales, sino con el estado del sistema escolar; reposicionó la educación como prioridad en la discusión pública y en la agenda gubernamental; y abrió un espacio para la modificación institucional del sector educacional, en dimensiones clausuradas por la dinámica de la elite política. Así, durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se formularon tres proyectos de Ley que tenían como objetivo responder a las demandas surgidas desde la “revolución pingüina” para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo chileno. De estos, el único que fue aprobado fue la Ley General de Educación<sup>2</sup>, estando aún en discusión en el parlamento el Proyecto de Ley sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y la creación de la Superintendencia de Educación<sup>3</sup> y el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública<sup>4</sup>.

A pesar de que buena parte de estas iniciativas habían sido consensuadas por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, la Alianza y la Concertación mediante la firma de un Acuerdo por la Calidad de la Educación a fines de 2007, hasta el momento el gobierno del Presidente Piñera no ha dado

---

<sup>2</sup> Ley N° 20.370 de septiembre de 2009.

<sup>3</sup> Actualmente se encuentra en tercer trámite constitucional, en la Comisión Mixta, dado que la Cámara de Diputados rechazó el texto aprobado por el Senado.

<sup>4</sup> Proyecto sin urgencia que se encuentra actualmente en el primer trámite constitucional en el Senado.

prioridad a la tramitación de los proyectos pendientes ni a la (demandante) implementación de lo ya aprobado. En su lugar, durante estos diez meses el gobierno ha hecho una gran cantidad de anuncios de nuevas “medidas”, algunas de las cuales ya han sido iniciadas. El resto de esta minuta sintetiza y analiza brevemente este último subconjunto.

### **2. Política dirigidas hacia los Docentes.**

El foco más relevante de las medidas iniciadas por el actual gobierno está puesto en los profesores, lo cual ciertamente cubre un notorio déficit que tenían el Acuerdo de 2007 y las iniciativas impulsadas por el gobierno anterior.

#### *Modificación al Estatuto Docente*

Respecto de la modificación al estatuto docente cuatro aspectos se considera importante destacar. El primero es la creación de un sistema de concurso público para la selección de los Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal y de los directores de establecimientos educacionales. Este último concurso es administrado por Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) o de la Corporación Municipal, según corresponda, que deberá definir el perfil del director y convocar el concurso<sup>5</sup>. El nombramiento del director es por 5 años, estableciéndose un convenio de desempeño que debe incluir los objetivos y metas anuales, cuya evaluación de cumplimiento le corresponde al Jefe de DAEM, pudiendo solicitar la renuncia anticipada del director cuando el nivel de cumplimiento de los objetivos del convenio sea insuficiente. Respecto del concurso para seleccionar los Jefes de DAEM, este es administrado por el Consejo de ADP, siguiendo el mismo procedimiento establecido para el nombramiento de altos directivos públicos de segundo nivel jerárquico, designándose una Comisión Calificadora integrada por el sostenedor, un miembro del Consejo de ADP y un director de establecimiento educacional municipal de la respectiva comuna elegido por sorteo de entre los directores que haya sido designado por concurso<sup>6</sup>. Al igual que en el caso del director, el nombramiento será por 5 años, estableciéndose un convenio de desempeño con el sostenedor, quien deberá evaluar anualmente el cumplimiento de los objetivos, pudiendo pedir la renuncia anticipada por incumplimiento de los mismos.

---

<sup>5</sup> El proceso técnico de evaluación de los candidatos podrá apoyarse en asesorías externas registradas en la Dirección Nacional de Servicio Civil, con el fin de preseleccionar los candidatos a entrevistar por la Comisión Calificadora creada para estos efectos e integrada por el Jefe de DAEM, un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública (ADP) y un docente de otro establecimiento educacional perteneciente a la dotación del municipio, elegido por sorteo entre aquellos docentes de la red de Maestros de Maestros o acreditados como profesor de excelencia pedagógica. Esta Comisión deberá presentar los postulantes seleccionados al sostenedor (mínimo 3 máximo 5), quien toma la decisión.

<sup>6</sup> El proyecto enviado por el gobierno establecía que debía ser un funcionario de más alta jerarquía del mismo municipio, sin embargo fue modificado por una indicación de los Diputados.

El segundo es la entrega de atribuciones para que los directores de establecimiento municipales nombren a su equipo directivo de exclusiva confianza (Subdirector, Inspector General, y Jefe Técnico Profesional), pudiendo designar a profesionales que no pertenezcan a la dotación de docentes de esa comuna. También, puedan proponer anualmente al sostenedor despedir al 5% de los profesores, de entre quienes resulten “mal evaluados” (aproximadamente el tercio inferior) ya sea en la evaluación docente del Estatuto o en un sistema propio de evaluación. Los docentes despedidos por este motivo tendrán derecho a una indemnización fijada en UTM que varía dependiendo del valor del promedio de las últimas 12 remuneraciones, con un máximo de 143,2 UTM<sup>7</sup>. El proyecto también precisa y aumenta las causales de despido de los profesores.

Tercero, se establecen aumentos de remuneraciones para el Jefe de DAEM y los directores, a través de una asignación especial que varía dependiendo de la matrícula municipal de la comuna o del establecimiento, respectivamente<sup>8</sup>. Adicionalmente, se aumenta el monto de la Asignación de Excelencia Pedagógica de los docentes de aula del sector subvencionado, aunque se disminuye su duración de 10 a 4 años. El monto de la asignación irá de \$50.000 a \$150.000 mensuales para los docentes mejor evaluados que tengan una jornada de 44 hrs. semanales<sup>9</sup>.

Cuarto, se establece una bonificación de retiro para profesores del sector municipal, que renuncien a su contrato y que al 31 de diciembre de 2013 tengan 60 o más años si son mujeres y 65 o más años si son hombres<sup>10</sup>. También se entrega un “bono especial para docentes jubilados”, que hayan trabajado por un mínimo de 10 años en establecimiento municipales. El valor máximo del bono sería de \$2 millones para docentes con pensiones y beneficios previsionales inferiores a \$150.000 mensuales brutos.

Para solventar los mayores gastos asociados a las indemnizaciones de los docentes y al plan de retiro, se crea un fondo con \$20 mil millones al que pueden postular los municipios.

---

<sup>7</sup> El proyecto enviado por el gobierno establecía que la indemnización correspondía al 50% de la remuneración del último mes, sin embargo fue modificado por una indicación de los Diputados.

<sup>8</sup> En la Cámara de Diputados se aprobó una indicación para que la asignación no sólo aumente con el tamaño, sino también con el nivel de pobreza de la matrícula.

<sup>9</sup> Creada por la Ley 19.715 de enero de 2001. De acuerdo al Informe Financiero del proyecto Ley de Calidad y Equidad de la Educación, esta asignación beneficiaría a 4.500 docentes en 2011, 6.500 en 2012 y 8.500 en 2013.

<sup>10</sup> Con un máximo de \$20 millones para profesores con 11 años o más de servicio y contrato de 44 hrs., y que presenten su intención de retiro antes de 1 de agosto de 2011. Quienes presenten su intención de retiro entre el 1 de agosto de 2011 y el 1 de diciembre de 2012 recibirán sólo el 80% del monto de bonificación que les corresponda. Luego del plazo, se faculta al sostener para declarar vacantes la totalidad de horas de contrato de los docentes que cumpliendo con los requisitos del plan de retiro, no lo soliciten.

### *Examen de excelencia profesional docente y asignación de excelencia pedagógica inicial*

El gobierno ingresó en noviembre al Senado un proyecto de Ley que crea el Examen de Excelencia Profesional Docente y la Asignación de Excelencia Pedagógica Inicial<sup>11</sup>. El objetivo del examen (conocido como Prueba Inicia) es medir los conocimientos disciplinarios de los profesores recién egresados; sus contenidos deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Educación y sus resultados -a nivel de institución formadora y carrera- deberán ser públicos. El examen será voluntario, aunque haberlo rendido será un requisito para ejercer en los establecimientos de educación subvencionados por el Estado. Asociado a este examen se crea una asignación de excelencia pedagógica inicial que aumenta las remuneraciones de los nuevos docentes que ejerzan en establecimientos subvencionados por un mínimo 22 hrs. semanales, y que obtengan un puntaje dentro del 30% superior: el 10% de más altos puntajes recibirá \$150.000, el siguiente 10%, \$100.000 y el último 10%, \$50.000, por tres años, para docentes con contrato de 44 hrs. semanales. De acuerdo al informe financiero de este proyecto de Ley serían 16.426 los futuros profesionales que rendirían el examen en 2011.

### *Beca Vocación de Profesor*

También se ha difundido fuertemente la beca que financia el 100% del arancel 2010 a jóvenes que obtengan 600 o más puntos en la PSU y que postulen como primera opción a estudiar pedagogía. Los jóvenes deberán matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación y que posean puntajes de corte de 500 o más puntos PSU. Los jóvenes deberán comprometerse a obtener el título profesional y trabajar por tres años en un establecimiento subvencionado (municipal o particular)<sup>12</sup>. Adicionalmente, de entre los mismos jóvenes, quienes obtengan 700 o más puntos en la PSU y posean un promedio de notas en la enseñanza media igual o mayor a 6,0, se les otorgará una beca de \$80.000; y a quienes obtengan más de 720 puntos en la PSU, tendrán asegurado un semestre de intercambio en el extranjero.

Miradas en su conjunto, las medidas referidas a la profesión docente tienen dos ejes básicos: la flexibilización de la gestión de los recursos humanos en el sector municipal y el uso de incentivos monetarios asociados a la aplicación de pruebas estandarizadas. Respecto de la primera dimensión, si bien ésta apunta a resolver algunos problemas de eficiencia en la gestión del sector municipal (agudizados por la acelerada pérdida de matrícula), al no abordarse las causas de este

---

<sup>11</sup> Mensaje N° 370—358; el proyecto se encuentra sin urgencia, en su primer trámite constitucional en el Senado.

<sup>12</sup> En rigor, las becas para estudiantes de pedagogía existen desde fines de los noventa. Financiaba la totalidad o parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de \$1.150.000, pudiendo postular jóvenes con un puntaje PSU promedio igual o superior a 600 puntos, con un promedio de notas de Enseñanza Media igual o superior a 6,0 y que postulen como primera opción a una carrera de pedagogía del Consejo de Rectores acreditada.

problema ni modificarse la estructura institucional de ese subsector, difícilmente se puede prever su mejoramiento<sup>13</sup>. Respecto de la segunda, no existe evidencia científica suficiente para afirmar que los test estandarizados identifican a los docentes más efectivos ni que los incentivos monetarios producen un aumento de la efectividad docente. Finalmente, a pesar del enorme consenso existente sobre la necesidad de reformas mayores en este campo, es evidente que el gobierno ha priorizado este tipo de medidas “indirectas”, postergando otras como la creación de una carrera profesional docente, el mejoramiento y regulación de la formación inicial docente, la formación continua de los profesores y el mejoramiento de las condiciones laborales de los profesores<sup>14</sup>.

### **2. Otras iniciativas dirigidas a la calidad y equidad de la educación.**

Como se dijo, durante estos meses el gobierno ha sido prolífico en anuncios de nuevas “medidas” dirigidas a diferentes aspectos del mejoramiento educacional. Tres son las principales. Primero, la creación de 60 Liceos de Excelencia<sup>15</sup> a lo largo del país, en un intento por expandir el modelo académicamente selectivo del Instituto Nacional. Aunque en un principio se dijo que éstos serían liceos públicos, el gobierno terminó financiando también algunos liceos privados. Aunque esta medida ha sido criticada por algunos académicos y actores sociales, la fuerza simbólica de “expandir” el Instituto Nacional ha sido muy fuerte; con todo, el gobierno incluyó algunos mecanismos en su funcionamiento destinados a mitigar el impacto segregador de esta medida (por ejemplo, que el 30% de su matrícula se seleccione por sorteo).

Segundo, la intensificación de la difusión de los resultados SIMCE, especialmente hacia los padres y apoderados. Para ello el gobierno implementó un sofisticado sistema de mapas comunales (en versión internet, pero enviado también por carta a los hogares), que identifica a los establecimientos con los colores de un semáforo, según si se encuentran por sobre, bajo o en el promedio SIMCE nacional. Esto con el propósito de hacer más eficiente el mercado escolar. La medida ha sido enormemente criticada por académicos y actores del campo educacional, por cuanto la información entregada, al estar sesgada por las características del alumnado, no permite conocer la efectividad real del establecimiento, y tiene el potencial de aumentar la segregación.

Tercero, un cambio en los Planes y Programas de Estudio –con aprobación del Consejo Nacional de Educación– que además de ciertas modificaciones de contenido, aumenta las horas semanales de ciertas asignaturas (Lenguaje de 5 a 7 entre 5º básico y 2º medio; Matemáticas de 5 a 6 entre 5º y 8º básico, y de 5 a 7 en 1º y 2º medio; e Inglés de 2 a 3 en 5º y 6º básico), disminuyendo horas

---

<sup>13</sup> En efecto, es una falta de rigor atribuir al Estatuto Docente la supuesta inferior calidad de la educación municipal: en promedio y controlando por las diferencias de alumnado, el sector particular no produce resultados superiores.

<sup>14</sup> Recomendaciones del Consejo Asesor de 2006, el Panel de Expertos de 2010 y variados informes internacionales.

<sup>15</sup> En el discurso del 21 de mayo se había anunciado 50 Liceos de Excelencia, de los cuales 25 deberían estar funcionando en 2011; el 22 de noviembre el Presidente señaló que serían 60, 30 de ellos en 2011.

dedicadas a Historia y Ciencias Sociales, y Tecnología. Esta medida ha sido ampliamente criticada en lo referido a la disminución de las horas de estudio de ciertas asignaturas consideradas de gran relevancia, más aun cuando el horario extendido de la jornada escolar completa hace innecesaria dicha disminución.

### 3. Financiamiento de la Educación.

Uno de los compromisos presidenciales más relevantes en educación es duplicar la subvención escolar en un plazo de 8 años. En esta dimensión, el gobierno ha impulsado dos proyectos de Ley: el primero propone un aumento en un 20% promedio de la Subvención Escolar Preferencial (SEP)<sup>16</sup>; el segundo -la Ley de la Calidad y Equidad de la Educación- incrementa en \$27.328 millones el gasto en subvenciones en 2011, lo que equivale a un aumento promedio de 1,4% en la subvención escolar<sup>17</sup>. Nótese que aunque este proyecto afecta sólo al sector municipal, el aumento de la subvención general beneficia también al sector privado subvencionado.

Otro aspecto relevante es el reemplazo del Programa de Extensión de la Jornada Escolar Completa por el Programa de Infraestructura Educacional, con un presupuesto para 2011 de \$337.006 millones, incorporando todos los recursos destinados a infraestructura educacional. De estos recursos, el 59% permite el financiamiento de construcciones, reparación y/o normalización de establecimientos subvencionados ubicadas en zonas afectadas por el terremoto. Adicionalmente, se consideran \$13.687 millones para financiar la construcción, reposición, reparación y/o ampliación, así como también la adquisición de equipamiento y mobiliario de los 30 Liceos Bicentenarios de Excelencia comprometidos para 2011.

Ciertamente la emergencia causada por el terremoto de febrero de 2010 obligó a redefinir el itinerario (y quizás la meta) del aumento de la subvención escolar y en ese contexto priorizar la reposición de la infraestructura educacional y el aumento de subvención focalizado en los más pobres parecen bien justificado. Con todo, un tema pendiente es el mejoramiento del sistema de financiamiento a la educación escolar, dado que la “subvención por alumno atendido” tal y como está diseñada presenta varias limitaciones. El gobierno ha anunciado su voluntad de conformar una comisión técnica para estudiar este asunto durante 2011.

### 4. Educación Superior.

Aunque el gobierno ha anunciado que emprenderá ciertas iniciativas en este nivel educacional, lo cierto es que hasta aquí la preocupación por él ha sido menor. Se publicitó recientemente la creación de un Sistema Información de la Educación Superior, que en realidad constituye un refinamiento de sistemas existentes previamente. También se ha anunciado cambios a la PSU, los

---

<sup>16</sup> Ley 20.248 de 2008; su modificación se encuentra en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. El proyecto además flexibiliza el uso y rendición de estos recursos por parte de los sostenedores.

<sup>17</sup> El proyecto haría efectivo este aumento a partir de 2011, sin embargo, debido a una indicación en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, parte de estos recursos se destinarían a aumentar la subvención por concentración de pobreza de la SEP en 2011, postergando el aumento general para 2012.



cuales no dependen del gobierno (que se rinda dos veces al año, que el puntaje sea válido por 2 años). Es decir, está pendiente –si la va a haber- conocer la política hacia la educación superior. Respecto de los recursos destinados al financiamiento de la Educación Superior, existe un aumento del 9% (\$774.480 millones) en el presupuesto 2011, destacando el aumento de 22% de los recursos para financiar becas. El Fondo de Desarrollo Institucional destinado a instituciones del Consejo de Rectores aumentó en 20% (\$8.575 millones en 2011), y se creó una línea de este mismo Fondo de \$2.144 millones para ser concursados entre las universidades privadas autónomas, los institutos profesionales y los centros de formación técnica acreditados (inicialmente el gobierno propuso la creación de un único fondo para todas las instituciones de educación superior). Por último, destaca la firma del Protocolo de Acuerdo para el Despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2011 (entre el Ministro de Hacienda y la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, 08 de noviembre de 2010), en el cual el gobierno compromete \$8.500 millones en 2010 para apoyar las labores de reconstrucción de la Universidades del Consejo de Rectores. Adicionalmente, se compromete al envío durante el primer semestre de 2011 de un proyecto de Ley que permita flexibilizar y desburocratizar la gestión financiera de las Universidades Estatales, asociándola a convenios de desempeño. Finalmente, señala que “Con el objeto de fomentar las ciencias sociales, el Ministerio de Educación realizará aportes a la Universidad de Chile por \$ 5.310 millones en diciembre de 2010, y luego el mismo monto en enero de 2012, 2013 y 2014, según la aprobación de los avances del convenio que para este efecto suscriban las partes”.

### **5. Reflexiones finales.**

En este primer año, el gobierno –al igual que sus predecesores- ha priorizado la educación escolar por sobre la educación superior. Ahora bien, dentro de la amplia y compleja agenda de cambios en la educación escolar, el gobierno ha puesto más esfuerzos en “abrir nuevos temas”, que en “amarrar” los abiertos post-revolución pingüina e incluidos en el Acuerdo por la Calidad de 2007 (cuyo principal gestor fue el actual Ministro Secretario General de la Presidencia, Cristián Larroulet). Dicha Agenda incluye tanto implementar los cambios introducidos por la Ley General de Educación, como impulsar la aprobación y luego aplicación de la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad, todo lo cual constituye un enorme rediseño institucional.

Anunciadas con una enorme (en verdad, excesiva) retórica y un fuerte énfasis en la dimensión comunicacional (postergando en cambio la negociación con actores relevantes), las iniciativas aquí analizadas no constituyen una “reforma” (o una “revolución” como las denominó el gobierno), sino un conjunto de medidas de mérito variable, como fue expuesto.

La educación pública es la gran pieza ausente (postergada también por los gobiernos anteriores): aunque experimenta una crisis de enorme gravedad (que según muchos pone en riesgo su existencia), no se ha emprendido su anunciado “fortalecimiento” ni su rediseño institucional.

## CRECIMIENTO

*Por Santiago Montt*

### I. Panorama General

1. *Escenario económico actual*<sup>18</sup>: De acuerdo al Informe de Política Monetaria del Banco Central de Diciembre de 2010, la economía continúa una trayectoria de crecimiento, cerrando holguras de capacidad. La inflación ha sido menor a la esperada. En síntesis, el país enfrenta “un cuadro de alta incertidumbre y riesgo”. En este contexto, el Consejo ha fijado la Tasa de Política Monetaria (TPM) en 3,25% en su reunión de diciembre.

2. *Intervención del Banco Central por bajo valor del dólar*<sup>19</sup>: Con fecha 3 de enero el Banco Central anunció su decisión de intervenir el mercado cambiario a través de una compra programada de reservas por US\$ 12 mil millones durante 2011, luego que el tipo de cambio alcanzara \$465,8, su nivel nominal más bajo en 32 meses. El objetivo de la actual intervención es aumentar las reservas internacionales desde los US\$ 26.525 millones existentes al 23 de diciembre de 2010 hasta un nivel compatible con los valores observados en economías similares a la chilena. La compra de divisas se llevará a cabo hasta fines de 2011 y llevará las reservas al equivalente de un 17% del PIB.

### II. Emprendimiento

1. *Agilización de los trámites para creación de empresas*<sup>20</sup>: Con fecha 5 de enero de 2011 la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley que agiliza los trámites para el inicio de nuevas empresas, los cuales se reducen de 27 días a 16 días. En concreto, se facilitará la obtención de patentes municipales provisorias, se disminuirán los tiempos para el timbraje de documentos por parte del SII y se autoriza a sustituir la publicación impresa en el Diario Oficial de las constituciones de sociedades por una en la página web del periódico.

### III. Innovación

No se detectaron nuevas iniciativas para este periodo.

### IV. Productividad

---

<sup>18</sup> Fuente: Banco Central de Chile. *Informe de Política Monetaria Diciembre 2010*. Pág. 7. Disponible en: <http://www.bcentral.cl/publicaciones/politicas/pdf/ipm122010.pdf>

<sup>19</sup> Fuente: [http://diario.elmercurio.com/2011/01/04/economia\\_y\\_negocios/economia\\_y\\_negocios/noticias/49EFA1B5-8452-417D-9E5F-0CEC783FCC1E.htm?id={49EFA1B5-8452-417D-9E5F-0CEC783FCC1E}](http://diario.elmercurio.com/2011/01/04/economia_y_negocios/economia_y_negocios/noticias/49EFA1B5-8452-417D-9E5F-0CEC783FCC1E.htm?id={49EFA1B5-8452-417D-9E5F-0CEC783FCC1E})

<sup>20</sup> Fuente: <http://www.innovacion.cl/noticia/diputados-aprueban-agilizar-creacion-empresa>

1. *Medidas para mejorar competitividad de pequeños agricultores*<sup>21</sup>: Los ministros de Hacienda y de Agricultura anunciaron una serie de medidas que irán en directo beneficio de unos 70.000 pequeños productores agrícolas, reduciendo sus costos y mejorando su disponibilidad de recursos para el desarrollo de sus proyectos. Las principales medidas son:

- a. Reducción de las tasas de retención del Impuesto al Valor Agregado (IVA), de 13% a 10% para los productores de legumbres, y de 11% a 4% en el caso de los productores de trigo.
- b. Eliminación de la retención de IVA a los productores de trigo que lleven contabilidad completa o contabilidad simplificada y que vendan más de 2.000 UTM al año.
- c. Eliminación de la retención del IVA para todos aquellos productores, cualquiera sea su rubro, que opten por la facturación electrónica en lugar de los procedimientos tradicionales.

2. *Venta de participación de CORFO en empresas sanitarias*<sup>22</sup>. El Consejo de Corfo —que integra el ministro de Hacienda, Economía, Relaciones Exteriores, Agricultura y Planificación— resolvió poner en venta durante el año 2011 la participación accionaria minoritaria que mantiene en las empresas sanitarias Aguas Andinas (34,98%), Essal (45,46%), Esva (29,43%) y Essbio (43,44%). El Consejo estimó que los títulos accionarios que tiene invertidos en estas empresas sanitarias constituyen activos prescindibles, cuya venta fortalece la capacidad de la Corporación para llevar a cabo sus programas a favor del emprendimiento, la innovación y de apoyo a las pymes. En particular, el Consejo de Corfo ha tomado la decisión de utilizar estos fondos para fortalecer la situación patrimonial de algunas empresas estatales que requieren una inyección de capital para expandir sus operaciones y ejecutar proyectos de inversión rentables que contribuyan a mejorar su productividad; y para fortalecer los fondos de cobertura que garantizan los créditos de las pymes y los fondos de inversión orientados a nuevos emprendimientos.

---

<sup>21</sup> Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13807&code=cl2CI9mzJQE0Y>

<sup>22</sup> Fuente: <http://www.minhda.cl/prensa/detalle.php?id=13846&code=clqOKuk57ssSQ>

### EMPLEO

*Oscar Landerretche Gacitúa*

#### NOTAS SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL DE LA ECONOMÍA CHILENA EN 2010 Y LAS PROYECCIONES PARA 2011

En el año 2010, que recién terminó, la economía chilena se recuperó parcialmente de la brecha acumulada por la recesión de 2009, al registrar un crecimiento que se proyecta del orden de un 5,2%, según el Banco Central de Chile, más cercano al 5,1% que contenía el Proyecto de Ley de Presupuestos 2011, enviado al Congreso en septiembre, y Al 5,0% proyectado por el Fondo Monetario Internacional en octubre pasado.

En realidad, dado que en 2009 la economía había registrado una variación de -1,5% (una contracción de un 1,5%), el PIB 2010 alcanzó un nivel tan sólo un 4% superior a la producción del año 2008, es decir un crecimiento *per cápita* de menos de un 1% anual promedio en 2009 y 2010.

Sin embargo, en 2009 y 2010, la economía chilena registró un esfuerzo de inversión neta que amplió la capacidad productiva en, a lo menos, un 9% respecto a 2008. De manera que para 2011 existe una holgura de capacidad productiva que sería considerable incluso cuando se incorporan los efectos negativos del terremoto de Febrero de 2010.

Teniendo en cuenta el efecto del terremoto en la capacidad productiva, que en ninguna estimación independiente supera un 2% del stock de capital disponible (no más de 10.000 millones de dólares de los EEUU), existiría una holgura de capacidad productiva disponible que permitiría alcanzar la meta de crecimiento de un 6,1% que el Gobierno se planteó en la Ley de Presupuestos 2011 sin generar presiones inflacionarias por sobre calentamiento de la economía.

Como tampoco se prevén presiones inflacionarias importadas (inflación internacional no compensada por una apreciación del tipo de cambio) o presiones inflacionarias generadas por una depreciación significativa del tipo de cambio, el desempeño macroeconómico previsible, si no hay cambios abruptos en el escenario internacional, sería el de una economía que crece dinámicamente y que mantiene la tasa de inflación dentro del rango-meta de 2% 4% anual.

Más difícil se torna el análisis de lo que ocurre en el mercado laboral, porque las cifras de la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) parecen presentar algunos problemas en cuanto a los niveles de algunos meses de 2009, lo que dificulta el cálculo del incremento anual en el empleo y, más aún, la comparación con las cifras del anterior Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

Considerando las cifras de la nueva encuesta, que se convirtió en el registro oficial a partir del trimestre móvil enero-marzo de 2010, las variaciones con respecto a las cifras nuevas, de esta misma encuesta (NENE) publicadas para el 2009, implican tasas de incremento del empleo que son muy difíciles de interpretar económicamente:

**EMPLEO GENERADO EN UN AÑO**  
**Respecto del mismo Trimestre Móvil del año 2009**

	<b>MILES DE PERSONAS</b>	<b>%</b>
<b>TIRMESTRE MOVIL ENE-MAR 2010</b>	<b>324,8</b>	<b>4,9%</b>
TIRMESTRE MOVIL FEB-ABR 2010	420,2	6,4%
TIRMESTRE MOVIL MAR-MAY 2010	451,1	6,9%
<b>TIRMESTRE MOVIL ABR-JUN 2010</b>	<b>544,7</b>	<b>8,4%</b>
TIRMESTRE MOVIL MAY-JUL 2010	611,8	9,4%
TIRMESTRE MOVIL JUN-AGO 2010	626,6	9,6%
<b>TIRMESTRE MOVIL JUL-SEP 2010</b>	<b>632,2</b>	<b>9,6%</b>
TIRMESTRE MOVIL AGO-OCT 2010	591,1	8,9%

FUENTE: NENE, INE y cálculos del autor.

El empleo aparece creciendo a tasas inéditas, que implican, por cierto, una caída enorme en la productividad laboral promedio. Al paso que van las cifras, el crecimiento promedio del empleo será de un 8% en 2010 (a pesar del bajo crecimiento registrado en el primer trimestre, en buena parte debido a los efectos inmediatos del terremoto) y como la economía sólo crecerá un poco más de un 5%, la caída en la productividad laboral promedio será muy significativa.

O estamos en presencia de un incremento notable en el empleo de baja productividad y mal remunerado o estamos en presencia de un problema de medición, especialmente en lo que se refiere a las cifras correspondientes a 2009, que sirven de base a estas variaciones anuales.

Ambas interpretaciones resultan muy preocupantes, sobre todo porque el objetivo de crear un millón de empleos fue muy importante en la campaña presidencial del actual Mandatario y ocurre que, o tenemos un instrumento de medición cuyo primer año presenta una distorsión (en lo años siguientes la distorsión no tendría por qué repetirse, pero cuando se analice el cuatrienio la distorsión del primer año permanecerá), o es equivocada la forma de plantear las metas de empleo, al reducirlas a números sin referencia alguna a la calidad del empleo involucrado.

Por último, como las presiones inflacionarias de origen salarial no se generan en los mercados laborales informales o precarios, la relación entre incrementos salariales y variación en la productividad laboral no se puede analizar con cifras agregadas que presenten resultados tan poco razonables como el que están mostrando las cifras que hemos comentado. En efecto, de acuerdo a estas cifras agregadas, se requeriría una caída de las remuneraciones reales de un 4% en promedio para que no hubieran presiones de costos (ya que la productividad" media estaría cayendo del orden de un 4%).

La encuesta de remuneraciones del INE representa principalmente al sector más formalizado de la economía y en lo que respecta a los componentes más estables de sus remuneraciones, registra variaciones del orden de un 2% en las remuneraciones reales, en



## TALLER DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

promedio, y del orden de un 3% en el costo real de la mano de obra por hora. Claramente esto no es comparable con el comportamiento de las cifras de empleo agregado y sus consecuencias en términos de productividad, de manera que, como indicadores agregados, han aparecido importantes problemas de inconsistencia entre las cifras agregadas de empleo, las cifras de producción y las cifras de remuneraciones.

## SEGURIDAD CIUDADANA

Por Hugo Frühling

### SISTEMA PENITENCIARIO CHILENO

La horrorosa muerte de 81 internos en San Miguel y los motines o intentos de motines posteriores, abren la pregunta respecto de la situación penitenciaria actual y los factores que dificultan su resolución. Lo que sigue es un breve diagnóstico preparado por el CESC.

El sistema penitenciario en Chile considera tres subsistemas: cerrado, semiabierto y abierto. En este momento, en el primer subsistema se encuentra un 49,07% de la población atendida por Gendarmería de Chile, la cual se compone no sólo de aquellas personas que han sido condenadas por un delito, sino también por aquellas que se encuentran en un proceso investigativo para comprobar su participación en los hechos que se le imputan. También considera a quienes se encuentran detenidos y no han iniciado un proceso penal (0,17%). Considerando los datos expuestos, Chile posee una de las tasas más alta de encarcelamiento en Latinoamérica, con 311 personas reclusas por cada 100.000 habitantes<sup>23</sup>.

Otro de los subsistemas es el semiabierto constituido por un menor porcentaje de personas condenadas que se encuentran cumpliendo sanción en Centros de Educación y Trabajo. Estas personas han optado por cumplir voluntariamente su condena en estos centros y han debido pasar por un proceso de selección, realizada por Gendarmería, que contempla la evaluación de sus antecedentes penitenciarios<sup>24</sup>.

Por último, el sistema que cuenta con la mayor cantidad de personas cumpliendo condena es el sistema abierto con un 50, 29% de la población total atendida por Gendarmería de Chile. Este sistema contempla a aquellas personas que se encuentran cumpliendo medidas alternativas a la reclusión, a ello se suman condenados que se encuentran con beneficios de salida controlada al medio libre y libertad condicional<sup>25</sup>, y quienes se encuentran con arresto diurno o nocturno.

Las medidas alternativas a la reclusión (MAR) corresponden a una suspensión de la ejecución de las penas privativas o restrictivas de libertad decretadas por el tribunal. Las medidas se rigen por la

---

<sup>23</sup> International Centre for Prison Studies. Disponible en Internet: [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_country.php?country=215](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=215) [23.12.2010].

<sup>24</sup> Gendarmería de Chile (2010) Memoria 2009 Programas y Acciones de Reinserción. Subdirección Técnica. Disponible en Internet: [www.gendarmeria.cl](http://www.gendarmeria.cl)

<sup>25</sup> La salida controlada al medio libre es un beneficio que otorga el sistema de administración de penas, en el caso chileno Gendarmería de Chile, a aquellos condenados a penas privativas de libertad que ya han cumplido el tiempo mínimo (12 meses antes de cumplir la mitad de su condena) y presenten buena conducta durante los últimos 6 meses previos a su postulación a este beneficio, hayan participado de actividades laborales y de educación, y que cuenten con apoyo en el medio libre (Art. 110, Reglamento 518). La libertad Condicional "...es un medio de prueba de que el delincuente condenado a una pena privativa de libertad y a quien se le concede, se encuentra corregido y rehabilitado para la vida social..." (Art. 1, DL. 321). Además, el mismo artículo especifica que esta figura legal no extingue ni modifica la duración de la pena, sino que modifica la forma de ejecución.

ley 18.216 y son las siguientes: remisión condicional de la pena<sup>26</sup>, reclusión nocturna<sup>27</sup> y libertad vigilada<sup>28</sup>. Dichas medidas serán aplicadas a aquellos casos en que se cumpla con los siguientes requisitos: que el reo no haya sido condenado anteriormente por crimen o simple delito<sup>29</sup>, y que pueda presumirse que no volverá a delinquir, sea por sus antecedentes personales, de su conducta anterior y posterior al hecho punible y de la naturaleza, modalidades y móviles determinantes del delito. Además, en el caso de la libertad vigilada, se debe concluir que un tratamiento en libertad aparece como la opción más eficaz y efectiva para la reinserción social del condenado.

En relación al tiempo de condena, la ley establece que se aplicará reclusión nocturna y remisión condicional cuando la pena privativa o restrictiva de libertad que imponga la sentencia condenatoria no sea superior a 3 años y, en el caso de la libertad vigilada, cuando la pena privativa o restrictiva de libertad que imponga la sentencia condenatoria sea superior a dos años y no exceda de cinco.

Tabla 1: Estadística de población penal atendida por Gendarmería de Chile  
30/11/2010

POBLACION PENAL POR SUBSISTEMA Y TIPO DE POBLACIÓN SEGÚN SEXO

TIPO DE POBLACION	HOMBRES			MUJERES			TOTAL	
	A	M	Total	A	M	Total	POB.	%
TOTAL POBLACIÓN PENAL	95.544	0	95.544	12.375	0	12.375	107.919	100,00
TOTAL SUBSISTEMA CERRADO	48.225	0	48.225	4.734	0	4.734	52.959	49,07
DETENIDOS	161	-	161	22	-	22	183	0,17
PROCESADOS	67	-	67	5	-	5	72	0,07
IMPUTADOS	9.778	-	9.778	1.483	-	1.483	11.261	10,43
CONDENADOS	38.219	0	38.219	3.224	0	3.224	41.443	38,40
TOTAL SUBSISTEMA SEMIABIERTO	650	-	650	42	-	42	692	0,64
CONDENADOS EN C.E.T.	650	-	650	42	-	42	692	0,64
TOTAL SUBSISTEMA ABIERTO	46.669	-	46.669	7.599	-	7.599	54.268	50,29
MEDIDAS ALTERNATIVAS	44.777	-	44.777	7.460	-	7.460	52.237	48,40

<sup>26</sup> La remisión condicional de la pena consiste en la suspensión de su cumplimiento y en la discreta observación y asistencia del condenado por la autoridad administrativa durante cierto tiempo (Art.3, Ley 18.216).

<sup>27</sup> La medida de reclusión nocturna consiste en el encierro en establecimientos especiales, desde las 22 horas de cada día hasta las 6 horas del día siguiente (Art.7, Ley 18.216).

<sup>28</sup> La libertad vigilada consiste en someter al reo a un régimen de libertad a prueba que tenderá a su tratamiento intensivo e individualizado, bajo la vigilancia y orientación permanentes de un delegado Art.14, Ley 18.216).

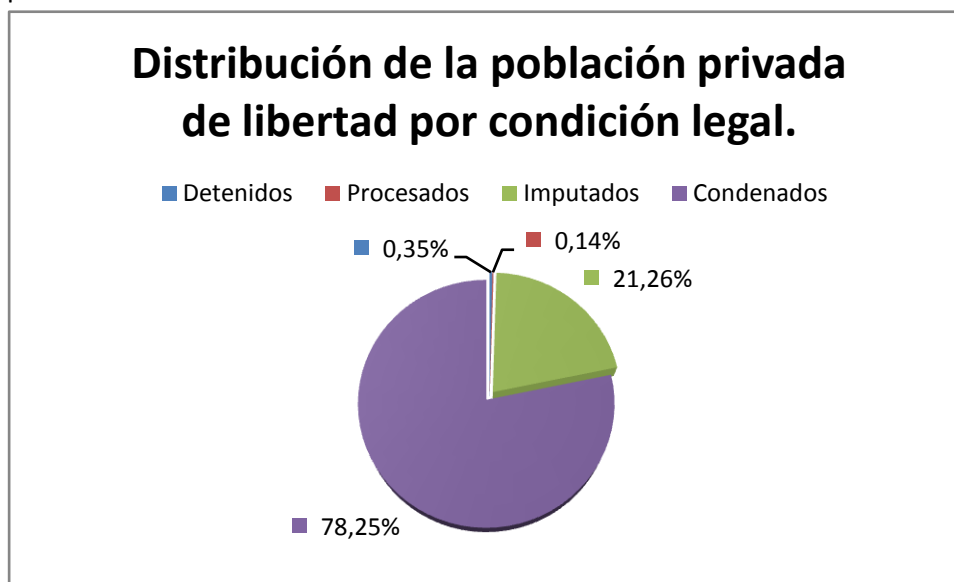
<sup>29</sup> En el caso exclusivo de la reclusión nocturna, el reo puede tener una condena privativa de libertad previa, siempre que ésta no haya excedido los dos años de duración.



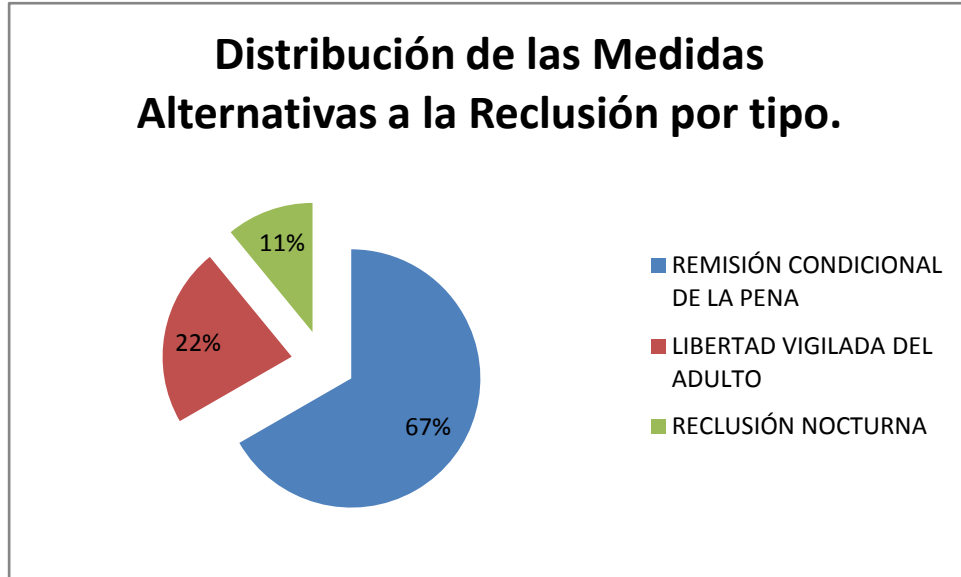
REMISIÓN CONDICIONAL DE LA PENA	29.508	-	29.508	5.325	-	5.325	34.833	32,28
LIBERTAD VIGILADA DEL ADULTO	9.971	-	9.971	1.721	-	1.721	11.692	10,83
RECLUSIÓN NOCTURNA	5.298	-	5.298	414	-	414	5.712	5,29
BENEFICIOS REINSERCIÓN	1.236	-	1.236	108	-	108	1.344	1,25
SALIDA CONTROLADA AL MEDIO LIBRE	868	-	868	74	-	74	942	0,87
LIBERTAD CONDICIONAL	368	-	368	34	-	34	402	0,37
APREMIOS	656	-	656	31	-	31	687	0,64
ARRESTO DIURNO	1	-	1	0	-	0	1	0,00
ARRESTO NOCTURNO	655	-	655	31	-	31	686	0,64

Fuente: Subdepartamento de Estadística y Control Penitenciario, Gendarmería de Chile.

Del total de personas que se encuentran reclusas en el sistema cerrado, podemos observar que un 75% se encuentra condenado, un 21% de encuentra imputado de un delito en el nuevo sistema procesal penal.

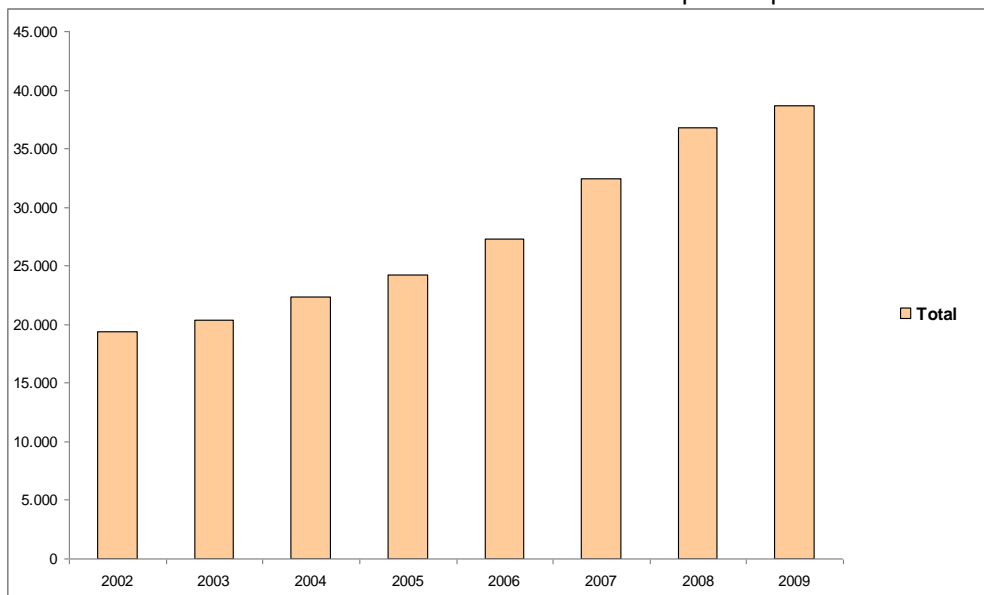


Del total de personas que se encuentran cumpliendo Medidas Alternativas a la Reclusión, podemos observar que un 67% se encuentra cumpliendo Remisión Condicional de la pena, un 22% de encuentra cumpliendo Libertad Vigilada y un 11% Reclusión Nocturna.



Del total de personas condenadas en nuestro país al 30 de noviembre del año 2010, el 48,4% se encuentran principalmente cumpliendo medidas alternativas a la privación de libertad y un 42,98% cumple penas privativas de libertad que corresponde a un total de 41.443 personas. Como se observa en el cuadro siguiente, la población de condenados a privación de libertad en el país ha subido constantemente durante el periodo 2002 – 2009, observándose un crecimiento cercano al 100% en este intervalo.

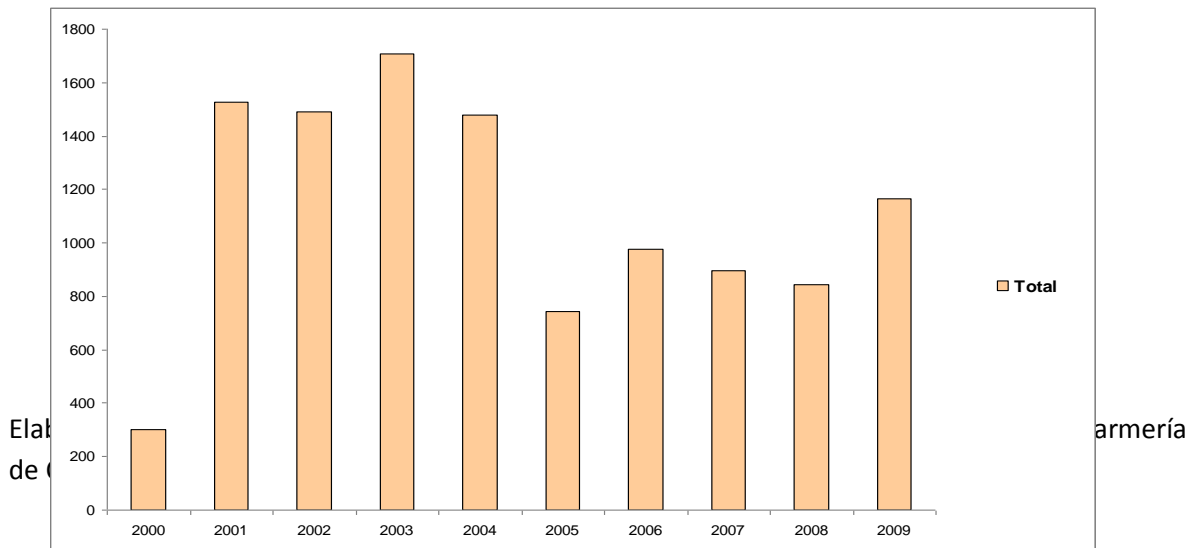
Tabla 2: Población Condenada en Chile. Total nacional para el periodo 2002 – 2009.



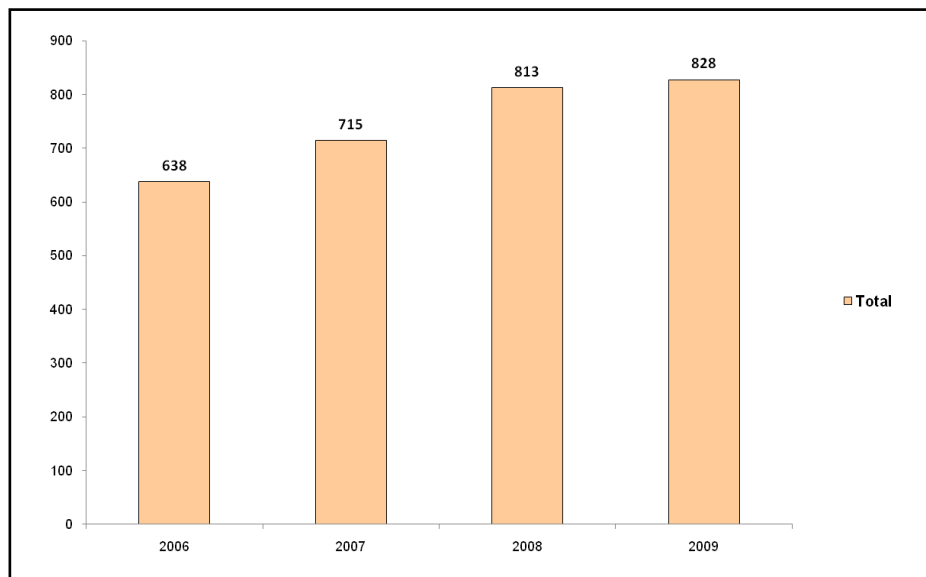
Elaboración: CESC. Fuente: Subdepartamento de Estadística y Control Penitenciario, Gendarmería de Chile.

En cuanto a los beneficios de reinserción, existen dos medidas para cumplir la última fase de la condena en libertad, a saber beneficios intrapenitenciarios y la libertad condicional. Los beneficios intrapenitenciarios son permisos de salida que se otorgan progresivamente desde la salida dominical, la salida fin de semana hasta la salida controlada al medio libre (salida diaria), en todos los casos el interno debe volver a pernoctar a la unidad penal en la cual cumple condena. En cuanto a la libertad condicional, es un beneficio que permite cumplir la última fase de la condena en completa libertad cumpliendo con ciertos requisitos que son impuestos por la comisión de libertad condicional.

Tabla 3: Total beneficiados/as con Libertad Condicional a nivel nacional. Segmentado por series anuales para el periodo 2000 – 2009.



Mientras en 2003 se concedieron 1.707 libertades condicionales, el 2008 sólo se otorgaron 844 que corresponden a un 21,4% de las solicitadas. Respecto al beneficio de salida controlada al medio libre, podemos ver un incremento en la concesión de este beneficio desde el 2006 al 2009.



La alta cifra de personas privadas de libertad no deja de ser preocupante, ya que actualmente la capacidad del sistema penitenciario chileno está diseñada para recibir a 31.000 internos<sup>30</sup>. En la práctica alberga a aproximadamente 53.000 personas; esto es, el déficit carcelario supera el 70%. Si bien el déficit carcelario ha sido alto durante los últimos 15 años, fluctuando en valores superiores al 30%, en la actualidad presenta niveles significativamente más altos. Esta situación se ve profundamente agravada por los hechos acaecidos el 27 de febrero del presente año, ya que las consecuencias del terremoto en la infraestructura del sistema penitenciario chileno son las siguientes: ocho cárceles resultaron destruidas por lo tanto se determinó el cierre de estos recintos y cuatro más sólo se encuentran funcionando parcialmente<sup>31</sup>.

Una de las soluciones que se ha planteado el Gobierno para minimizar la situación de hacinamiento y sobrepoblación del sistema carcelario es la creación de cárceles concesionadas. Según Villagra (2010), en el año 2000 se inicia el proceso de diseño de concesiones de cárceles en Chile. Según Espinoza y Martínez (2009) “un diagnóstico –bastante compartido- considera que entre 1985 y 2005 el crecimiento de la población privada de libertad alcanzó a 232%, según cifras de Gendarmería de Chile<sup>2</sup>. Esto, unido a una infraestructura carcelaria obsoleta, ha llevado a que uno de los problemas centrales sea la sobrepoblación penitenciaria, con todas sus complicaciones consecuentes, entre ellas: hacinamiento, violencia, violaciones de derechos humanos, malas condiciones de trabajo para el personal penitenciario, etc. Más aún, la política criminal se ha desenvuelto, en los últimos años, en la línea del endurecimiento en la aplicación de la restricción de libertad, en lugar de avanzar hacia la racionalización de su aplicación”<sup>32</sup>. En el año 2005 comienza la edificación de 10 cárceles concesionadas y al día de hoy la situación es la siguiente:

- *Sólo 7 de las cárceles planificadas fueron terminadas, 3 unidades penales fueron abandonadas por las empresas privadas que se adjudicaron la concesión, debido a problemas con los contratos celebrados con el Estado. Se comenzó con un déficit de 16 mil plazas y al 2010 ese déficit no disminuyó, sino que aumentó a más de 20 mil.*
- *La Comisión Especial Investigadora del Proceso de Concesiones Carcelarias de la Cámara de Diputados concluyó que este proceso se basó en decisiones intempestivas más políticas que técnicas, que hubo falta de programación, perjuicio al Estado Chileno debido al pago millonario por concepto de indemnización a las concesionarias de las cárceles, así como perjuicio a las pymes debido al no pago de las subcontrataciones por parte de las concesionarias, entre otras conclusiones.*

---

<sup>30</sup> El Ciudadano (2010) Cárceles a la chilena. Disponible en internet en <http://www.elciudadano.cl/2010/12/10/carceles-a-la-chilena/> [23.12.2010]

<sup>31</sup> Gendarmería de Chile (2010) Balance de situación penitenciaria post terremoto en Universidad Diego Portales (2010) Informe de Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. Disponible en Internet: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/>

<sup>32</sup> Espinoza y Martínez (2009) Cárceles concesionadas en Chile: ¿un camino hacia la privatización?. Debates Penitenciarios N° 9, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Disponible en Internet: [http://www.cesc.uchile.cl/pub\\_periodicas\\_dp\\_09.htm](http://www.cesc.uchile.cl/pub_periodicas_dp_09.htm) [27.12.2010].



- *A un par de años del inicio del funcionamiento de algunas de las cárceles concesionadas es posible afirmar que éstas representan un mejoramiento de los estándares de vida dentro de las unidades penales, así como de la gestión carcelaria<sup>33</sup>.*

Como es visible a través de las cifras, la situación carcelaria aún se mantiene en crisis, entre los factores que inciden en ella se encuentran:

- Altas cifras de sobrepoblación y hacinamiento.
- Baja dotación de los administradores penitenciarios versus la gran cantidad de población reclusa. La Asociación Nacional de Suboficiales afirma que actualmente existen 14.500 funcionarios para desarrollar todas las funciones que exige el sistema penitenciario, desde traslados a tribunales y hospitales, custodia en tribunales y en los tres subsistemas mencionados.
- Dificultades en la finalización de la construcción de las cárceles concesionadas, sumado a déficits en los contratos y bajo presupuesto estimado. Tal como se mencionó anteriormente, sólo 7 de las 10 cárceles concesionadas programadas han iniciado su funcionamiento, adicionalmente la Comisión Especial Investigadora del Proceso de Concesiones Carcelarias de la Cámara de Diputados sugiere la modificación de los mecanismos legales determinando claramente las fases de ejecución de las edificaciones y los contratos de concesión<sup>34</sup>.
- Bajo presupuesto destinado a programas de reinserción, a lo cual se suma baja capacidad del sistema para responder a un acompañamiento post penitenciario.
- Falta de unificación de la normativa penitenciaria. La normativa que rige nuestro sistema penitenciario se encuentra descrita en diversos cuerpos legales de diverso rango lo que dificulta su aplicación, por ejemplo, la normativa que rige el sistema penitenciario es un reglamento y la libertad condicional se rige por una ley que data de 1925, por tanto se puede encontrar en los textos legales aspectos contradictorios que afectan la ejecución penal.
- Inexistencia de jueces que controlen efectivamente la ejecución penal y de defensores penitenciarios. Hoy en día sólo un bajo porcentaje de jueces de garantía realizan labores de supervisión y sólo un penal cuenta con un programa de “Defensores penitenciarios”, financiado por la Defensoría Penal Pública.

---

<sup>33</sup> Villagra, C. (2010) Lecciones de la tragedia de la cárcel de San Miguel. Disponible en internet: <http://www.inap.uchile.cl/columna-de-opinion.html> [23.12.2010]

<sup>34</sup> Mayor información sobre el Informe en: [www.camara.cl](http://www.camara.cl)

## **SALUD**

*Por Cecilia Sepúlveda*

### **ANÁLISIS DEL PERÍODO DICIEMBRE 2010 EN EL ÁREA SALUD**

La caracterización del período, está determinada por la entrega del informe de la comisión presidencial en salud y por el debate que éste ha generado, y por el anuncio presidencial que una de las reformas centrales del gobierno para el año 2011 es la de salud.

La comisión presidencial formada especialmente para analizar y formular propuestas sobre el financiamiento de la salud, sistema de licencias médicas y tabla de factores de las ISAPREs, acaba de hacer entrega del informe al Presidente de la República.

Cabe hacer notar que el mandato de dicha comisión fue proponer las bases de una ley que configure un plan garantizado en salud y revisar el mecanismo de acceso y financiamiento de la licencia médica. Dicho informe se elaboró teniendo presente un diagnóstico sobre la situación actual del sistema de salud pública en el país. Dicho diagnóstico contiene como principales elementos el déficit de al menos 7.000 camas en el país, falta de al menos 1.500 especialistas y 1.000 médicos para la atención primaria, crisis de los servicios de urgencia, 150 mil personas en listas de espera AUGÉ con garantías vencidas y otras tantas en enfermedades no priorizadas y la necesidad de contar con remuneraciones e incentivos adecuados para los médicos y los equipos de salud, entre otros aspectos. Además, hay que señalar que la atención primaria está dedicada casi exclusivamente a la morbilidad, imposibilitando con ello desarrollar acciones de prevención.

A continuación presentamos un resumen de la propuesta de mayoría elaborada por la comisión presidencial para hacer reformas en salud.

### **Consideraciones Generales**

Los cambios y reformas en los sistemas de salud, en particular el chileno, son especialmente complejos y difíciles por múltiples razones, podemos mencionar dos principales: se compone de numerosos elementos estrechamente relacionados, no es posible modificar uno de ellos sin alterar el resto; lo segundo es que los cambios deben hacerse en marcha, sin detener el proceso de atención al público.

Existe en Chile, como igual que en otros países del mundo (países de la OCDE), un alto grado de insatisfacción del público con los sistemas de salud.

El país está enfrentando una rápida transición demográfica, ello tiene como consecuencia un envejecimiento de la población y cambios epidemiológicos. Ello significará un aumento en el futuro cercano de las enfermedades más complejas.

Se requiere hacer los cambios necesarios para contar con un sistema de salud más solidario, en especial con las personas más vulnerables.

Esta es una propuesta que para ser aprobada e implementada, requiere necesariamente de un consenso político amplio entre los diferentes actores.

### Licencias Médicas

Se propone cambiar la institucionalidad del sistema actual, separar su funcionamiento del presupuesto o cotización para salud y crear el seguro de incapacidad laboral (SIL), que cubrirá la incapacidad temporal de generar ingresos producida por la enfermedad común de un trabajador. Este seguro cubrirá indistintamente a trabajadores dependientes e independientes, afiliados a ISAPREs o a Fonasa y que coticen para este seguro. El seguro SIL será financiado en un 50% por el trabajador y un 50% por el empleador.

Tres serían básicamente los problemas que hacen que se expanda el uso de la licencia médica más allá de lo estrictamente necesario y que podrían evitarse:

1. **Diseño del beneficio:** posibilita su uso para resolver circunstancias cotidianas o simplemente para extender las licencias más allá de la estricta necesidad de reposo médico, incluye la carencia de 3 días para licencias menores de 11 días, lo que termina creando un espacio indeseado para la extensión del reposo.

2. **Vacíos del sistema de protección social:** se utiliza para resolver problemas que no dicen relación con el sistema de licencias medicas, como por ejemplo para cubrir o evitar la pérdida involuntaria del trabajo, o para cubrir vacíos asociados a la tramitación de pensiones de invalidez y a la carencia de incentivos para hacerlo y, por último para cubrir patología laboral que no estaría bien cubierta en la actualidad.

3. **Fraude propiamente tal:** son las licencias que se transan abiertamente y sin consideración alguna a la necesidad de reposo médico.

✓ Se propone modificar el modelo de gestión del sistema, para que contribuya a la fe pública, que sea universal, que mejore la calidad de la fiscalización y se oriente al logro de un mejor control, plazos de tramitación más breves, pagos oportunos e igualdad de trato a los trabajadores cotizantes, independientemente de su condición laboral y de su previsión.

- ✓ El modelo de financiamiento incorporará a los empleadores, para de este modo conseguir interesarles en el buen funcionamiento general del mismo.
- ✓ En un modelo en que su financiamiento deriva de aportes variables de trabajadores y empleadores, es fundamental controlar el riesgo de abuso para evitar un sobre costo innecesario a la contratación laboral.
- ✓ La protección que se desea brindar a los trabajadores debe reconsiderar el actual diseño de los beneficios que incorporan el no pago de los 3 primeros días, estableciendo una fórmula que permita desincentivar el mal uso de la licencia médica, sin afectar los beneficios que actualmente reciben los trabajadores al momento de enfermar.
- ✓ Se propone reducir a 2 días el deducible actual, pero aplicarlo a todas las licencias, convergiendo de este modo con el código del trabajo, que admite hasta 2 días de ausencia injustificada al trabajo, sin consecuencia de pérdida del empleo para el trabajador. Este mecanismo se ajusta automáticamente a la gravedad de la enfermedad, por cuanto se hace relativamente menos importante a mayor extensión de la licencia.
- ✓ Esta propuesta favorecería aproximadamente al 70% de las licencias médicas, las que son de menos de 10 días. Esta modificación no genera excedentes respecto de lo que actualmente se gasta en licencias médicas. El total del gasto sería el mismo, pero que se distribuiría en forma diferente.
- ✓ La opinión mayoritaria de la comisión, señala que la reducción de la tasa de sustitución (copago), a niveles comparables a los que se observan en muchos países desarrollados, constituiría un buen incentivo a la autorregulación y su impacto en el gasto podría ser importante por efecto conjunto de precio y cantidad. De aplicarse una medida de este tipo, que se juzga por ahora poco viable, debería hacerse en forma diferenciada según renta de las personas y protegiendo determinados diagnósticos.
- ✓ El nuevo sistema debe considerar la aplicación de sanciones también para los administradores que cometan abusos en el ejercicio de las facultades que le serán asignadas para ese propósito.
- ✓ Se propone extender el uso de la licencia electrónica, salvaguardando y penalizando el mal uso de la información, previniendo la existencia de conflictos de interés entre los administradores del sistema de licencia electrónica y las propias compañías aseguradoras.



- ✓ El SIL se financiará por una cotización obligatoria del trabajador y del empleador, la que se expresará como porcentaje de la renta imponible del trabajador con el tope legal vigente, la cual será gestionada en forma separada y por otras instituciones que las que corresponden la cotización que el trabajador destina a salud.
- ✓ Las AFP y el Instituto de Previsión Social (IPS), recaudarán las cotizaciones previsionales destinadas por el trabajador y el empleador al pago del seguro SIL.
- ✓ Los trabajadores y empleadores, deberán pagar en forma conjunta y obligatoria, como la ley dispone, las cotizaciones previsionales y las destinadas a financiar el SIL.
- ✓ Las AFP y el IPS, una vez efectuada la recaudación provisional, redireccionarán según establezca la ley y las superintendencias respectivas, los montos para financiar este seguro a las instituciones que correspondan, encargadas de administrar el seguro SIL.
- ✓ El seguro sería administrado por entidades registradas en la superintendencia de salud, ellas administrarán y gestionarán el riesgo del SIL, las que deberán cumplir con los requisitos que establezcan la ley y sus reglamentos.
- ✓ Podrán ser administradoras del SIL, las actuales ISAPREs o quienes las sustituyan y las compañías de seguros.
- ✓ La superintendencia de salud establecerá las normas que regulan el proceso de licitación del seguro, gestionando y ejecutando el referido proceso.
- ✓ Se deberá crear, por el conjunto de empresas que se adjudiquen el seguro, una entidad privada altamente profesionalizada, sin fines de lucro, que podría tomar la forma de una corporación u otra forma jurídica similar, la que tendrá como función la evaluación y pago de las licencias médicas.
- ✓ Esta corporación gestora del sistema de calificación de licencias médicas, deberá tener continuidad en el tiempo y ser dirigida por un consejo directivo compuesto por miembros elegidos por las administradoras de los SIL.
- ✓ Esta corporación tendrá la responsabilidad de organizar una red electrónica y física de oficinas, para recibir, procesar y pagar las licencias médicas; desarrollar un sistema de emisión, de tramitación y de pago de las mismas; contar con médicos calificados que deberán aprobar, modificar o rechazar las licencias; efectuar fiscalizaciones o auditorías para certificar el cumplimiento del reposo; en algunos casos calificar la invalidez del trabajador, administrar la

recepción y pago de licencias maternas y del hijo menor de un año, generar información permanente que permita evaluar la marcha del sistema, entre otras.

- ✓ Existirán diferentes instancias de apelación.
- ✓ La superintendencia de salud deberá crear un observatorio que realice vigilancia epidemiológica sobre licencias médicas, tanto por enfermedades comunes como de origen laboral, con el propósito de medir el impacto económico y social de la carga de enfermedad expresada en incapacidad transitoria, proponer acciones preventivas y poner en marcha y actualizar en forma permanente, un esquema moderno de calificación de patologías laborales y no laborales, basado en la estimación de los riesgos relativos de cualquier patología en el trabajo versus la misma fuera del trabajo.

### **Propuesta de mayoría de financiamiento de la salud**

- ✓ Se propone crear un plan universal de seguridad social en salud, a través del cual el Estado cumplirá con la garantía constitucional de protección de la salud.
- ✓ Este sistema debe ser igual para todos los chilenos, cotizantes y no cotizantes.
- ✓ Se contará con una nómina común de prestaciones y soluciones a problemas cubiertos: se incorporan los problemas GES y no GES que son las que no tienen garantía de acceso, oportunidad, calidad y financiamiento. Esto permitiría mantener en el tiempo el concepto de priorización de problemas de salud en base a criterios técnicos. Incluye prestaciones de medicina preventiva y la cobertura de enfermedades catastróficas.
- ✓ Tiene aranceles para cada prestación o solución a valores de mercado que cubran los costos reales de las prestaciones, es decir, tarifas equivalentes a prestadores privados de bajo costo.
- ✓ Las personas pueden elegir dos modalidades (1) la red de consultorios y hospitales públicos, incluyendo servicios que se contraten directamente con privados, para así incrementar la oferta a sus beneficiarios que administra el estado a través de Fonasa y (2) clínicas y centros de atención ambulatoria e instalaciones del sistema privado, incluyendo servicios que se contraten directamente con la red pública para incrementar la oferta a los beneficiarios, en este caso el plan es provisto por empresas de la seguridad social en salud (ESSS).
- ✓ El plan tiene dos niveles de cobertura (1) gratuita, sin copagos, pueden acceder las personas indigentes, sin cotizaciones, o con cotizaciones bajas y con rentas inferiores a un mínimo que fije la autoridad y (2) con copagos, puede acceder cualquier persona, pero es obligatorio para aquellas personas con rentas superiores al mínimo que fije la autoridad, quienes deben cotizar

en forma obligatoria al menos por ese mínimo y por cualquier otra renta hasta completar el tope imponible.

- ✓ Para acceder deben elegir una ESSS, que puede ser pública o privada. si eligen una ESSS pública, pueden acceder a los hospitales públicos bajo la modalidad de libre elección haciendo el copago correspondiente.
- ✓ Los adscritos a ESSS privadas, se atenderán en establecimientos preferentemente privados, a través de convenios que éstas suscriban con establecimientos o redes públicas, se atenderán bajo la modalidad de libre elección con copago.
- ✓ Debe existir una cobertura catastrófica, para cuando los copagos que deba pagar la persona, superen un cierto monto definido.
- ✓ Debe tener copagos diferentes si se atienden con prestadores preferentes o con prestadores libre elección.
- ✓ Para ciertas prestaciones de nivel primario, principalmente de promoción y prevención, podrían establecerse copagos igual a cero en un prestador preferente.

### **El financiamiento del plan universal**

- ✓ Para su financiamiento se definirá una prima per cápita sanitaria universal (PPCSU), la que alcanzaría aproximadamente a 1 UF.
- ✓ Su valor será determinado a partir del presupuesto fiscal que incluye cotizaciones y aporte fiscal, al cual se descuentan los valores destinados a bienes públicos y al financiamiento de las instituciones y organismos del estado dedicadas al ámbito de políticas públicas, salud pública y regulación.
- ✓ De otra parte debe restarse el ingreso y gasto por concepto del subsidio por incapacidad laboral. El monto que resulte se deberá dividir por el número actual de beneficiarios del sector público.
- ✓ Además se creará un fondo compensatorio por riesgo que se financia con una cotización obligatoria en salud, la que ha sido estimada en un 6%, con aporte del estado por el total de la prima per cápita sanitaria universal por beneficiario correspondiente a los indigentes que no cotizan y aporte del estado por la diferencia entre la prima per cápita sanitaria universal promedio por persona, multiplicada por el número de beneficiarios del grupo familiar menos la cotización de salud obligatoria anterior aportada por dicho grupo.

- ✓ El fondo compensa por los riesgos de género y edad y por ingreso hasta la renta imponible, incorporando a futuro otras variables de riesgo que técnicamente tenga sustento.

### **Funcionamiento del fondo compensatorio**

- ✓ Todos los cotizantes pagan sólo su cotización obligatoria de salud de un 6% de la renta imponible al Fonasa y a las ESSS pública o privada, quienes las recaudan y las aportan al fondo.
- ✓ El Estado aporta los fondos antes señalados (indigentes y a quienes no les alcance cubrir el monto promedio per cápita).
- ✓ Al interior del fondo se produce una compensación de riesgo en base a las variables definidas por el fondo, para lo cual utilizan tablas de factores de riesgo diseñadas técnicamente, de forma tal que cada beneficiario reciba del fondo una prima ajustada por riesgo. esta es igual para todos los beneficiarios del mismo género y edad.
- ✓ La prima promedio del fondo compensatorio por riesgo, debe ser equivalente a la prima per cápita sanitaria. el fondo se reparte completamente por la prima ajustada por riesgo, no puede ser deficitario ni tener excedentes.
- ✓ La prima per cápita sanitaria deberá ser revisada por un panel de expertos respecto de su capacidad para financiar el plan universal de seguridad social definido, quienes recomendarán al gobierno su aumento cuando sea necesario.
- ✓ Se crea un nuevo régimen de seguridad social en salud compuesto por entidades públicas y privadas, las que deben adherir a los principios de la seguridad social: universalidad, libre movilidad de las personas, no debe existir selección de ingreso de las personas, ni preexistencias, ni carencias ni exclusiones, siempre que las personas vengan de otra ESSS. deben otorgar coberturas vitalicias sin que puedan caducar sus contratos.
- ✓ Fonasa que hoy es un seguro público en salud, mantendrá su actual institucionalidad para administrar el plan sin copago que se atiende en la red pública y podrá conformar una ESSS para los afiliados que tengan la modalidad de copago, siendo la continuadora de Fonasa libre elección.
- ✓ La ESSS pública deberá abocarse exclusivamente a otorgar el plan universal de seguridad social en salud con copago.

- ✓ Las ISAPREs y otras entidades privadas también deberán constituirse como entidades privadas de la seguridad social en salud para actuar en este sistema.
- ✓ Las ESSS privadas podrán cobrar al contratante por el plan universal garantizado, una prima adicional a la que le entregue el fondo compensatorio, pero deberá ser igual para todos los beneficiarios de la ESSS, sin diferencia de género y edad, y estarán obligadas a recibir a los afiliados de otras ESSS sin carencias ni preexistencias.
- ✓ Las personas podrán contratar seguros adicionales voluntarios por montos extras a la cotización de salud.
- ✓ Además existe una propuesta de minoría que propone la creación de un plan nacional de seguro de salud obligatorio (PSSO).

### **Otros elementos considerados por la Comisión:**

- ✓ Otorgar incentivos y financiamiento para la promoción y prevención en todo el sistema de salud

Sostener coberturas apropiadas en la atención primaria, hacer diagnóstico precoz de diferentes patologías crónicas, profundizar el modelo de atención de salud familiar, re-estudiar el financiamiento per cápita, reconsiderar el marco institucional de la atención primaria, esto es su dependencia municipal y mejorar la vinculación de la atención primaria en red con los hospitales para que sea complementaria y no dependiente.

- ✓ Contar con mayor financiamiento para reponer y mejorar la infraestructura asistencial hospitalaria y en APS, con el objeto de cumplir con los nuevos estándares de calidad exigidos.
- ✓ Los hospitales públicos necesitan desarrollar con eficacia un modelo de gestión clínica y financiera que les permita cumplir con el desafío de certificarse como establecimientos públicos autogestionados, que proporcionan servicios de calidad.
- ✓ Definir política de formación de especialistas.
- ✓ Nuevo trato laboral con los médicos, otros profesionales de la salud y funcionarios, incorporando a la atención primaria.

- ✓ Desarrollar dos experiencias pilotos de concesiones, una considerando la concesión completa, gestión clínica incluida; y otra sin incluir la gestión clínica. Esta propuesta no contó con el respaldo del Presidente del Colegio Médico, Dr. Pablo Rodríguez.

En relación a este informe se ha iniciado un debate a nivel nacional. Al respecto a lo menos se observan tres posiciones:

1.- Los que respaldan la propuesta de mayoría de la Comisión, entendiendo que en el proceso de la discusión parlamentaria de los proyectos que se presenten, esta podría mejorar considerablemente. Se rescata el que exista un seguro único y el componente de la solidaridad.

Esta posición es sustentada por la mayoría de los dirigentes del Colegio Médico, algunos parlamentarios de la Concertación y el experto de economía de la salud, profesor de la U Adolfo Ibáñez y asesor de la OPS, economista Guillermo Paraje.

2. Los que rechazan la propuesta de mayoría y también la de minoría, posición sustentada por algunos parlamentarios como el senador Guido Girardi, la ex Ministra de Salud Marisol Barría y la ex Subsecretaria de Salud Jeanette Vega, más una minoría de dirigentes del Colegio Médico. Ellos no proponen una alternativa distinta y centran su crítica en dos hechos: (1) la propuesta se asemejaría al modelo “colombiano” y (2) que viene a “salvar” a las ISAPREs.

3.- Los que defienden la propuesta de minoría, en esta posición se alinean el Presidente de la comisión Juan Pablo Illanes y los dirigentes y ex dirigentes de la Asociación de ISAPREs.

## POBREZA

Por Jaime Ruiz-Tagle

### 1. Avances en políticas públicas

- No ha habido avances efectivos significativos en la implementación de políticas públicas relacionadas con pobreza:
  - La agenda pro-empleo en la ley de presupuesto no se ha implementado, y más aún, se efecto responde a la demanda por los subsidios al empleo y a la capacitación.
  - La focalización de los programas relacionados con el mercado laboral no está orientada (necesariamente) a los más pobres, de modo que su impacto en pobreza siempre será limitado.
  - No hay antecedentes concretos aún respecto al Ingreso Ético Familiar.
- La reformulación de la Ficha de Protección Social se dice está en proceso y podría significar una mejoría en la focalización de las políticas sociales asistenciales, pero se prevé un impacto más bien de mediano plazo.
- La creación del Ministerio de Desarrollo Social está aún en proceso y no se aprecia aún los impactos que pueda tener desde el punto de vista de coordinación de las políticas sociales en la práctica.
- Por su parte, la implementación de los programas sociales que vienen de la administración anterior han seguido su curso de manera bastante sostenida, sin haber grandes cambios respecto a la situación de 2009.

### 2. Situación económica y el diagnóstico implícito de pobreza

- La favorable coyuntura económica actual juega un rol fundamental en la actitud que puedan tener los actores vinculados a las políticas públicas.
  - El crecimiento alto y sostenido actual y con muy buenas perspectivas, según los analistas, al menos hasta principios de 2012, hace que la política social asistencial pase a segundo plano.
  - El crecimiento de la economía cercano al 7%, la tasa de desempleo cayendo de manera sostenida y el crecimiento de los ocupados manteniéndose positivo, configuran un escenario muy favorable para la superación de la pobreza (más aún si se contrasta con la situación a Noviembre de 2009 cuando se tomó la última medición de pobreza con Casen).
- Próximas mediciones de pobreza:
  - La próxima medición de pobreza no debiera ser antes de 2011, lo que implica que la urgencia relativa de los programas asistenciales podría ser considerada menor, en oposición a la urgencia relativa de aprovechar la coyuntura boyante de la economía a través del empleo.
  - La próxima medición de pobreza tendrá como comparación la discutida medición del 2009, donde la pobreza alcanzó un alto nivel de 15.1% que bajo muy probablemente se reducirá bajo cualquier escenario de bonanza económica.



## TALLER DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- Programas sociales:
  - La actual administración nunca ha sido explícita respecto su evaluación de los programas sociales de la administración anterior; de modo que no existe evidencia para esperar cambios de rumbo significativos. De hecho, no se han cerrado grandes líneas programáticas a la fechas, ni tampoco se han anunciad nuevas líneas.
  - Sin embargo, sí ha habido un aplaudido énfasis en la búsqueda de evaluación permanente de los programas, lo que permitiría mejorar progresivamente la efectividad de las políticas sociales. No obstante, no se han observado mayores avances en dicha dirección.



### CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Por Octavio Avendaño

#### Relación gobierno-oposición mes diciembre 2010

Son diversos los hechos que marcaron la agenda política e institucional del último mes del año 2010. Entre lo más relevantes habría que señalar la baja en la popularidad del Presidente de la República, Sebastián Piñera, y el aumento de la evaluación negativa a la gestión del gobierno, de acuerdo a lo que registraron las encuestas realizadas por Adimark y el Centro de Estudios Públicos (CEP). En paralelo, habría que agregar los problemas de coordinación y cohesión que se produjeron dentro de la Concertación, y que reiteran las tensiones que esa coalición de centro-izquierda viene experimentando desde antes de ser oposición.

Desde la llegada de la centro-derecha al gobierno, se ha impuesto un estilo de gestión marcado por un excesivo protagonismo de la figura del Presidente de la República. Por cierto, se trata de un fenómeno que puede ser calificado de continuidad de un estilo anteriormente probado en las administraciones de Lagos y Bachelet. Como en ambas administraciones, el carácter excesivamente presidencialista ha ido debilitando el protagonismo y el grado de influencia de los partidos. Al mismo tiempo, el presidencialismo se ha entremezclado con un estilo de gestión notoriamente personalista que ha sido denunciado en reiteradas ocasiones por parlamentarios y representantes de la alianza de gobierno.

A inicios de diciembre la publicación de la encuesta realizada por Adimark mostró un 43% de desaprobación al gobierno, que se tradujo en el aumento en un 7% respecto del sondeo publicado el mes anterior. La aprobación del Presidente también se vio afectada al descender de un 50% a un 47%. El aumento del rechazo y el descenso en la popularidad del jefe de Estado suscitaron un intenso debate al interior de los partidos oficialistas. A juicio del senador Pablo Longueira, el gobierno y la coalición oficialista han dependido de la popularidad del Presidente careciendo de un sustento institucional. Por tanto, sentenciaba Longueira: “no hay una consolidación institucional de la Alianza por Chile” (*La Segunda*, diciembre 3 de 2010). Los dichos de Longueira fueron reafirmados a finales de diciembre por dos importantes miembros de la directiva de la UDI, los senadores Juan Antonio Coloma y Víctor Pérez. Según sostuvo Coloma, el gobierno ha tenido una conducción claramente “personalista”, centrado en la figura del Presidente, razón por la cual el principal desafío sería avanzar hacia “una institucionalización de la coalición y, en ese sentido, que los roles de los partidos sean más importantes” (*La Nación*, diciembre 26 de 2010). En una dirección muy parecida el Presidente de Renovación Nacional, Carlos Larraín, sostuvo que era necesario que el jefe de Estado “aparezca más arropado políticamente, que lo acompañen figuras que llevan una carga política mayor” (*La Segunda*, diciembre 3 de 2010).

Los datos de la encuesta Adimark reflejaron una tendencia que se vio confirmada posteriormente con la publicación de la última encuesta CEP. La aprobación del gobierno en esta última encuesta alcanzó un 44%, sufriendo una caída en 1% en relación al mes de julio; en cambio, la desaprobación aumento de un 29% a un 34%. Son diversas las razones que explican la caída de la popularidad del Presidente y la desaprobación de su gestión, entre las que destacan la lentitud del proceso de reconstrucción, el debilitamiento de la confianza y otros cuestionamientos que se originaron a raíz de intervenciones realizadas desde el gobierno. Junto con el aumento de la desaprobación, resulta particularmente significativo el hecho de que la oposición experimente también un descenso desde el punto de vista de la identificación de los encuestados. En efecto, la Concertación cae de un 21% de identificación a un 16% demostrando con ello no haber sido capaz de canalizar el aumento del descontento y la insatisfacción en la ciudadanía. Al respecto, los datos resultan bastante elocuentes al mostrar un debilitamiento del apoyo a la labor opositora que ha venido emprendiendo la Concertación a partir del 11 de marzo.

Esto último reviste especial gravitancia desde el punto de vista del funcionamiento general del sistema democrático, dado que la ciudadanía, y sobre todo aquella que manifiesta su desaprobación a la gestión del gobierno, no perciben la presencia de una oposición efectiva. Por cierto, la presencia o no de una oposición efectiva no sólo depende de la valoración y el reconocimiento que haga la opinión pública, sino también de las acciones emprendidas por cada uno de los partidos --en este caso por los partidos de la Concertación. En el transcurso del mes de diciembre hubo al menos dos importantes acontecimientos que permitieron movilizar a los partidos en pos de objetivos y acciones concretas, pero que no lograron asegurar la cohesión ni la coherencia interna, sobre todo en el terreno parlamentario. El primer acontecimiento fue el rechazo a la propuesta de reajuste al sector público planteada por el gobierno; el segundo, en cambio, tuvo que ver con la imputación a la Ministra de Vivienda, Magdalena Matte, por el atraso de la reconstrucción en aquellas zonas afectadas por el terremoto del pasado 27 de febrero.

Respecto a la discusión sobre el ajuste al sector público, la Concertación inicialmente se comprometió a rechazar la propuesta del gobierno, de aumento en un 3,7%, y a respaldar las demandas de la Anef. Tras su rechazo en la Comisión Mixta de la Cámara de Diputados, se impuso finalmente la propuesta del gobierno debido a las diferencias que surgieron entre los parlamentarios de la oposición, en particular del ex ministro y miembro del PS Osvaldo Andrade. El parlamentario socialista se restó de participar en la votación del reajuste salarial, con lo cual se logró la aprobación del 4,2% definido por el gobierno luego de su rechazo inicial. La actitud de Andrade desencadenó una serie de críticas en los partidos de la Concertación y en la propia Anef, pero concitó el respaldo de Arturo Martínez, el presidente de la CUT, para quien se actuó con responsabilidad asegurando a los trabajadores el reajuste y las bonificaciones. En cuanto a la imputación aludida, fue el diputado Juan Carlos Latorre quien promovió de manera categórica la acusación a la ministra Matte. En ningún caso, la Concertación se propuso la destitución de la Ministra Matte sino más bien posicionar en la opinión pública un tema que ya generaba una fuerte crítica, debido a los atrasos de la reconstrucción en las zonas afectadas. Como lo dijera el diputado

Patricio Vallespín: “Lo que queremos saber es cómo está efectivamente el proceso de reconstrucción. Queremos saber si aquí hay compromisos explícitos (...) Los datos que nosotros tenemos es que hay improvisación, hay cierta falta de sensibilidad respecto a la gravedad de la situación” (*La Nación*, domingo 19 de 2010). Pese a que hubo acuerdo entre los parlamentarios de la Concertación, la interpelación fue impulsada por el diputado Latorre, apareciendo éste como su principal y único promotor. Además, fue presentada con lentitud, lo cual reflejó una suerte de falta de convicción en la dirigencia concertacionista.