

EL DISCURSO DE POLÍTICA PÚBLICA PRESIDENCIAL: LOS CASOS DE SALUD Y EDUCACIÓN DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN (1990-2009)

MIGUEL A. LÓPEZ / ULISES VILCHES / NICOLÁS MIRANDA
Universidad de Chile

Este artículo usa el marco teórico, y la metodología, del *policy agenda* de Baumgartner y Jones, para estudiar los discursos del 21 de mayo de los presidentes de la Concertación con el objeto de determinar la importancia, los cambios y la continuidad que las áreas de salud y educación poseen en la agenda pública.

Palabras clave: agenda; salud; educación; Políticas Públicas; Concertación.

PRESIDENTIAL DISCOURSE ON PUBLIC POLICY: THE CASES OF HEALTH AND EDUCATION DURING THE CONCERTACIÓN GOVERNMENTS (1990-2009)

This article uses Baumgartner and Jones' policy agenda theoretical and methodological framework to study the Concertación presidents' May 21 (state of the union) speeches, with an aim towards determining the importance, as well as changes and continuities, that health and education are given in the public policy agenda.

Keywords: agenda; health; education; public policy; Concertación.

INTRODUCCIÓN¹

Después de más de dos décadas del retorno a la democracia en los países latinoamericanos los estudios de continuidad y cambio con el antiguo régimen comienzan a quedar atrás. En la actualidad el estudio de las instituciones democráticas, al menos desde la perspectiva de la ciencia política, se asemeja más al de las democracias avanzadas al considerar principalmente continuidades, patrones de estabilidad y cambios en la continuidad. Es así como los estudios de partidos, conducta electoral, instituciones, opinión pública, relaciones exteriores, y políticas públicas, entre otros, están sometidos a la constante tensión entre cambio y continuidad, entre equilibrios e inestabilidad. Como señala Thelen (2003), una de las principales características de las instituciones es que pueden cambiar radicalmente en algunos aspectos mientras que permanecen extraordinariamente estables en otros.

Un área de reciente desarrollo ha sido el estudio comparado de los cambios y continuidades de las preferencias en política pública de actores políticos como partidos, coaliciones, candidatos, presidentes, primeros ministros, etc. Entre ellos destacan dos programas de investigación diferentes con un fuerte componente teórico y metodológico que facilitan el estudio comparado de muchos países en largos períodos de tiempo: el *Comparative Manifesto Project* (CMP) y el *Policy agenda Project*.

El CMP (Budge, Robertson y Hearl, 1987; Budge, Klingemann y otros, 2001; Klingemann, Volkens y otros, 2006) usa análisis de contenido para ordenar los programas políticos de partidos o candidatos en períodos pre-electorales en 56 áreas de interés económico, social, político, etc. Las categorías representan direcciones en la política como libre empresa vs. economía planificada o derechos humanos, iniciativa privada, etc. todo con categorías a favor y en contra. El *party manifesto* es muy útil para estudiar los cambios de los partidos en sus visiones de la economía, la política y la sociedad, y sobre todo en su ubicación en el espectro izquierda-derecha. Es esto último lo que le da a esta metodología un énfasis muy politológico ya que permite estudiar cambios en la base ideológica de los actores políticos.

¹ Se agradece el apoyo de Fondecyt Proyecto 1090280 y de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, Proyecto No SOC 08/15-2.

El *Policy Agenda Project* también usa análisis de contenido pero codifica discursos presidenciales, mensajes, mociones y proyectos de ley general, además de discursos en el pleno del Congreso, dictámenes de la Corte Suprema, noticias en los medios de comunicación, entre otros. Para ello usa categorías más extensas que el *party manifesto* contemplando 234 de ellas, que representan a 27 áreas de política pública. A diferencia de la anterior sus categorías son neutras, por lo que son útiles para estudiar la cantidad de menciones que se hacen a una política pública determinada en discursos específicos, como la cantidad de leyes, mociones, o visibilidad en la prensa de esa misma política en el tiempo. Esta metodología está más cercana al ámbito de las políticas públicas ya que su principal objetivo es estudiar agendas de gobiernos y de otros actores políticos.

En este trabajo usaremos principalmente la metodología del *Policy Agendas* (Baumgartner y Jones, 1993) para estimar la política pública gubernamental de los presidentes de la Concertación en las áreas de salud y educación. Más allá de un análisis exhaustivo de los logros gubernamentales en ambas políticas este artículo pretende introducir una nueva metodología de análisis para el caso chileno. Se usarán los discursos de la cuenta anual del presidente de la república cada 21 de mayo para analizar los cambios y continuidades de la agenda de salud y educación en el discurso presidencial.

Los discursos presidenciales del 21 de mayo frente al Congreso Pleno son importantes para entender la agenda presidencial pues el ejecutivo se hace responsable (*accountable*) por los *issues* incluidos y la selección de prioridades en la agenda. Más allá que un conjunto de palabras vacías, las temáticas de política pública mencionadas probablemente buscarán transformarse en proyectos de ley o al menos orientarán la gestión del presidente en política pública.

1. LA AGENDA SETTING

De una manera muy simple Smith y Larimer (2009: 5-8) distinguen los tres campos que han emergido independientemente del estudio de las políticas públicas. Estos son evaluación de políticas públicas (*policy evaluation*), análisis de políticas públicas (*policy analysis*) y el proceso de estas (*policy process*). La evaluación de las políticas públicas es un proceso típicamente *ex post*, donde diversas metodologías

se utilizan para determinar una relación causal entre una política y un resultado (Mohr, 1995). El análisis de las políticas públicas es por el contrario un análisis ex ante que busca determinar cuáles son las más eficientes y efectivas políticas que se deben desarrollar frente a necesidades determinadas. El proceso de las políticas públicas va un paso más allá y se fija en el cómo y el porqué de la política pública. Los que estudian el proceso político están interesados en encontrar las causas del porqué los gobiernos privilegian algunos problemas sobre otros (la *agenda setting*), las razones del porqué una política pública cambia o permanece estable en el tiempo y cómo se originan las políticas (Smith y Larimer, 2009: 6).

Este trabajo se enmarca dentro del proceso de las políticas públicas, especialmente en la *agenda setting* y sus cambios y continuidades. Para Birkland (2007: 63) una agenda es una colección de problemas, el entendimiento de sus causas, símbolos, soluciones y otros elementos que rodean a los problemas públicos y que llaman la atención del público y de los funcionarios gubernamentales. Siguiendo al mismo autor, la *agenda setting* es el proceso por el cual problemas y soluciones alternativas ganan o pierden la atención del público o la elite. Esta definición más actitudinal es llevada a la actuación con Jones y Baumgartner (2005: ix) cuando señalan que la *agenda setting* es un proceso por el cual la información es priorizada para la acción, y la atención dirigida a algunos problemas específicos por sobre los otros.

Asumiendo que existen múltiples actores y que cada actor posee una agenda, han proliferado los tipos de agenda existentes. Dado que estudiamos el discurso presidencial nuestro interés está en la agenda del presidente, la que forma parte de una agenda más amplia como la gubernamental (Kingdon, 1984:3).

1.1 El presidente como creador de agenda

En los presidencialismos latinoamericanos los mandatarios generalmente dominan el proceso político y la generación de la agenda política, y Chile no es la excepción. Algunos autores destacan la importancia del presidente y del ejecutivo latinoamericano señalando que los Congresos son más bien reactivos frente a las propuestas de Ley del Ejecutivo que proactivos en la formulación de las leyes; concentrando su labor en modificar o vetar las propuestas presidenciales (Cox y Morgenstern, 2002).

Paradójicamente los estudios sobre el Congreso se han multiplicado en los últimos años en la región (Carey, 2002; Saiegh, 2005; Morgenstern, 2002; Cox y Morgenstern, 2002; Llanos y Nolte, 2006; entre otros) y en Chile (Londregan, 2000, Hunneus y Berríos, 2004; Alemán y Saiegh, 2007; Alemán y Navia 2009; entre otros). En cambio los estudios sobre el presidente, su agenda y el proceso pre legislativo de la ley son prácticamente inexistentes. Si bien en Estados Unidos el presidente no posee una función legislativa, su capacidad para determinar la agenda política, la de los medios de comunicación y de la opinión pública en general está bien documentada. Es así como se señala que el presidente es el principal instrumento para nacionalizar los debates de políticas públicas (Schattschneider, 1960: 14), o que ningún otro actor puede concentrar tanto la atención como el presidente (Baumgartner y Jones, 1993:241). Esta capacidad para determinar la agenda, no sólo radica en la creación de la política pública, sino también en su influencia sobre las prioridades ciudadanas (Cohen, 1995; Peake y Eshbaugh-Soha, 2005: 127).

Si bien estas apreciaciones son para Estados Unidos, se pueden hacer extensivas a Chile, donde gran parte de la agenda presidencial o de gobierno se ve reflejada en el programa electoral de gobierno del futuro presidente y, ya en posesión del cargo, en los discursos frente al Congreso pleno cada 21 de mayo.

El estudio de las agendas de políticas públicas y de la agenda presidencial en particular es un tema novedoso en Chile pues no conocemos un símil, y en la literatura comparada son relativamente nuevos. A nivel comparado, las metodologías para el estudio de las agendas se hacen populares con el estudio de Baumgartner y Jones (1993) sobre la agenda de política pública de Estados Unidos en el siglo XX. Este trabajo concluyó que la agenda de política pública de ese país se ha caracterizado por largos períodos de cambio lento e incremental interrumpidos por breves períodos de cambios radicales seguidos por un nuevo periodo de estabilidad y cambio incremental. Esto se llama el equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*).

Tres conceptos básicos emergen de la teoría del *punctuated equilibrium*. El primero se refiere a la *stasis* de los sistemas, de amplio uso en la actualidad en la Ciencia Política y que apunta a la estabilidad del sistema y su tendencia a mantenerse a través de cambios adaptativos; la *punctuation*, se refiere al cambio radical y la

frecuencia relativa, que se refiere a la proporción de ocurrencia de estos eventos (Eldridge and Gould, 1972). Los períodos de estabilidad y cambio incremental son efecto del accionar de las instituciones y de la forma en que deben ser entendidas (*policy images*) las políticas públicas. Estas *policy images* que no son más que una mezcla entre información empírica y atracciones emotivas (Baumgartner y Jones, 1993: 26) que perfilan el debate y restringen el cambio en el tiempo. Sin embargo, variaciones en ellas y la emergencia de nuevas ideas en el debate pueden llevar al cambio puntuado. Posteriormente Baumgartner y Jones (2009) recalcaron que el cambio incremental es usualmente lento y gradual y que la posibilidad de un cambio explosivo es más bien ocasional. La puntuación puede ser gatillada por una dinámica disruptiva que puede emerger de las interacciones entre los partidos políticos, grupos de interés, políticos electos y comités legislativos.

Este artículo usará el modelo del equilibrio puntuado para estudiar las políticas públicas chilenas en educación y salud durante los gobiernos de la Concertación. La mantención de la misma coalición en el gobierno presupone una gran estabilidad en las agendas de los distintos presidentes de la Concertación. Sin embargo, políticas como el Plan Auge en Salud o los efectos de la “revolución de los pingüinos” en educación, pueden suponer una variación.

2. LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y SALUD DE LA CONCERTACIÓN

Educación

Cuando la Concertación asume el gobierno en 1990 hereda un sistema educacional transformado por el autoritarismo, donde se limitaba la injerencia del Estado, se privilegiaba la regulación por el mercado y se incentivaba la iniciativa privada. El espíritu de estas reformas quedó reflejado en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que, promulgada el último día del gobierno militar, delimitó tanto el funcionamiento de esta área y, dado su rango legal, las posibilidades de transformación de la misma.

A pesar de las limitaciones entregadas por un marco legal heredado, los gobiernos democráticos le dieron considerable importancia a la educación, lo que puede

verse reflejado en los programas implementados y en el aumento del presupuesto destinado a esta área (Águila, 2010; Valenzuela, Labarrera, Rodríguez, 2008; Donoso, 2005; Cox, 2003).

En cuanto a las primeras políticas llevadas a cabo por la Concertación, estas fueron: el programa de Escuelas Focalizadas (P-900), el programa piloto de escuelas rurales, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad (MECE), (Donoso, 2005:114). Además se buscó mejorar la relación con el profesorado, gremio afectado profundamente por las transformaciones del autoritarismo. En 1991 se creó el Estatuto Docente como una forma de mejorar las condiciones laborales de los profesores.

Cox (2003) sostiene que en la primera década del gobierno de la Concertación se implementaron 10 programas que se agrupan en cobertura universal, cobertura focalizada, docentes e informática. La cobertura universal se focalizó en los escolares y lo componen MECE-Básica y MECE-Media. La cobertura focalizada, corresponde a los Programas de las 900 Escuelas (P-900), el Programa Educación Rural, el Programa Montegrande y el Programa Liceo para Todos. Tres fueron los programas orientados hacia los docentes: el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, el Programa de Perfeccionamiento Fundamental de docentes para la implementación de la reforma curricular, y por último, el Programa de Pasantías docentes al extranjero. En lo que respecta a informática, “Enlaces” fue el programa encargado de acercar la tecnología de la información y las comunicaciones a los distintos colegios del país. Por otro lado, se incorpora en 1993 la modalidad de financiamiento compartido, lo que posibilita el cobro de una cuota mensual a los padres y apoderados en los establecimientos que reciben recursos fiscales (Kremerman, 2007; Donoso, 2005; Águila, 2010).

Durante la segunda década de la Concertación en el gobierno, se siguió avanzando en cobertura, y es por ello que se promulgan los doce años de Escolaridad Obligatoria y la Ley de Subvención Preferencial, la cual entrega recursos a los colegios particulares subvencionados en función de la situación socio-económica de sus alumnos.

En cuanto a Educación Superior, en 1990, al alero de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, se crea el Consejo Superior de Educación como la institución encargada de evaluar y licenciar Universidades e Institutos de Formación

Técnico/Profesional. Así mismo, en 1994, en búsqueda de facilitar el ingreso de alumnos de escasos recursos a la educación superior, se crea el Fondo Solidario de Crédito Universitario, el cual consiste en un sistema subsidiado de crédito con bajos intereses (2% anual) y con amplias facilidades de devolución (plazo de 12 a 15 años en caso de que la persona se encuentre con trabajo). Sin embargo, el hecho de que este sistema de endeudamiento estuviese orientado únicamente para los alumnos matriculados en las universidades que integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), derivó en la necesidad de buscar una alternativa para los alumnos matriculados en universidades privadas e institutos profesionales, que para el año 1990 alcanzaban en conjunto 120 nuevas instituciones (OCDE, 2009).

En 1997, apuntando al mismo sector educacional, se crea el Programa Mejoramiento de la Equidad y la Calidad (MECESUP), con el objetivo de fortalecer las instituciones en educación de pre y postgrado y en tecnología, asegurar la calidad y perfeccionar la estructura reguladora y a las organizaciones que coordinan el sistema (OCDE, 2009). Siguiendo la misma línea, se introduce un sistema nacional de aseguramiento de la calidad mediante procesos de acreditación a los que tienen que someterse, de forma voluntaria, las instituciones para así poder recibir ciertos tipos de ayuda financiera estatal, así como impartir determinados programas de estudios.

Para el año 2005, en búsqueda de facilitar el ingreso de alumnos a universidades privadas e institutos profesionales, que como se mencionó no tenían acceso al Fondo Solidario de Crédito Universitario, se establece un nuevo tipo de crédito universitario, el Crédito con Aval del Estado (CAE). Este se gestiona en conjunto con bancos privados, está abierto a todos, sin discriminación alguna en cuanto a la institución a la que pertenecen, y el Estado asume como aval de los estudiantes que soliciten dicho crédito para financiar sus estudios (OCDE, 2009).

Como la educación fue vista por la Concertación como uno de los principales desafíos (Águila, 2010; Valenzuela, Labarrera, Rodríguez, 2008; Donoso, 2005; Cox, 2003), se presentó de manera constante en la agenda de los 20 años de gobierno. Sin embargo, más allá de los avances en cobertura, el estancamiento de los resultados de la calidad y equidad del sistema educacional durante una década era indiscutible (Cisterna, 2007; Donoso, 2004; Mella, 2003). Esto con-

catenó en un descontento social y masivo del estudiantado principalmente de los colegios municipales –los más afectados–, lo cual desembocó en un paro nacional de la educación pública secundaria en el año 2006 (la llamada revolución pingüina).

El resultado de esta movilización, junto con poner en cuestionamiento la capacidad del gobierno de manejar esta situación, fue el de potenciar en la agenda pública la discusión de la educación. El gobierno respondió con la creación de un organismo extra institucional denominado “Consejo Asesor Presidencial sobre Educación”, integrado por distintos actores del sistema educativo, el cual de a poco fue perdiendo legitimidad dado que las propuestas no apuntaban a una transformación estructural del sistema pretendida por los estudiantes.

Finalmente, como producto de la comisión, se promulga el año 2009 la Ley General de Educación (LGE), en reemplazo de la normativa originada en el gobierno militar, teniendo como contenido los mismos ejes centrales: acentuado énfasis en asegurar la calidad de la educación mediante la creación de la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, apuntando hacia “objetivos de calidad y equidad de los contextos y resultados de aprendizaje del sistema escolar” (Cox, 2003: 19) y a la fiscalización de la gestión educativa (Ley 20.370). Ambas instituciones han logrado sortear el proceso legislativo con éxito recién el año 2011 para alcanzar su próxima materialización.

Salud

En cuanto al sector salud, la Concertación inició su gobierno centrado en el fortalecimiento del rol del sector público en el área de Salud como una reacción al estado de deterioro en inversión pública en el que se encontraba tras el autoritarismo. En rigor, los primeros pasos que apuntaban a lo que posteriormente sería una amplia Reforma de Salud, en cuanto a cobertura e inversión pública, fueron reformas relacionadas a aspectos financieros “con una clara influencia en el discurso de lo que organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID propugnaban en esa época como solución a los problemas de los sistemas de salud de los países en desarrollo” (Acuña, 2001:24). Es más, éstas fueron financiadas y promovidas con préstamos y donaciones de instituciones internacionales.

Ahora bien, estas reformas llevadas a cabo a principios de 1990, apuntaron principalmente a aspectos relacionados con gestión y financiamiento de los servicios y prestaciones de salud del sector público, sin abordar, en primera instancia, los temas concernientes al sector privado. Aun así, la reforma implicó avances considerables en cuanto a la separación de funciones al interior del sector público, la compra de prestaciones y el establecimiento de mecanismos de pago para reemplazar en forma progresiva los antiguos procedimientos de asignación de recursos” (Acuña, 2001). No obstante, los principales desafíos de la Concertación al asumir el Gobierno tenían que ver con aumentar la prevención y protección; introducir un modelo de atención adecuado a las necesidades de la población reforzando el aporte fiscal, e implementar programas y proyectos focalizados en las comunas con mayor deterioro socioeconómico y sanitario, abordando temas de infraestructura y acceso a los sectores más vulnerables, lo cual implicó un fuerte aumento de gasto fiscal en el área (Urriola, 2010). Esto fue lo que delineó las bases de las reformas que se llevaron a cabo durante el siguiente gobierno.

Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, se establecieron cuatro principios programáticos: el de Equidad, apuntando hacia el gasto focalizado; el de Prioridad al usuario, en cuanto a la orientación del servicio; Modernizar y descentralizar la gestión; y el de Eficacia financiera (Urriola, 2010). Estos principios son la base discursiva que sustenta una serie de reformas. Para el año 1995, se lleva a cabo una reforma financiera centrada en el sector público –enfocada en el Fondo Nacional de Salud (FONASA)– pero que también toca al sector privado, en el ámbito regulatorio. Entre los aspectos tocados encontramos la separación de funciones al interior del sector público; creación del Seguro Público; nuevos mecanismos de pago; mejoras en la gestión de recursos; algunas restricciones al otorgamiento de beneficios, flexibilidad para cambiarse de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE) así como medidas para mejorar los contratos entre éstas y sus cotizantes (Acuña, 2001; Aedo, 2001). Así mismo, se introducen otros beneficios tales como el Programa Adulto Mayor (PAM) en 1995; las Prestaciones Complejas (PPC) con el objeto de cubrir patologías de alta complejidad y costo; el Programa Oportunidad en la Atención (POA), que comienza a operar en 1997, orientado a reducir los tiempos de espera y garantizar atención en menos de tres meses en las resoluciones quirúrgicas y hasta en un mes en el caso de cáncer; el Seguro Ca-

tastrófico, puesto en marcha en 1998 por FONASA, que cubre la totalidad de los gastos de enfermedades complejas (Urriola, 2010).

En el siguiente periodo de gobierno, bajo el mandato de Ricardo Lagos, si bien se aprobaron una serie de legislaciones relacionadas con financiamiento (Ley N° 19.888), temas sanitarios (Ley N°19.937), regulación de ISAPRES (Ley N° 19.985), la que tuvo un impacto significativo mediáticamente y materialmente fue la Ley de Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (Ley N° 19.996, septiembre de 2004) (Urriola, 2010; Bastías y Valdivia, 2007). El régimen de garantías en salud es un instrumento de regulación sanitaria que le corresponde establecer las prestaciones de carácter promocional, preventivas, curativas, de rehabilitación y paliativas, y los programas que el FONASA deberá cubrir en su modalidad de atención institucional. El Régimen General de Garantías incluye también las Garantías Explícitas en salud (GES), relativas a acceso, calidad, protección financiera y oportunidad con que deben ser otorgadas las prestaciones asociadas a un conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud (Bastías y Valdivia, 2007: 52). En síntesis, el objetivo es garantizar la equidad en el acceso independiente de la capacidad de pago, dándole prioridad a una serie de condiciones de salud en cuanto a cobertura. Esto es lo que se conoció originalmente como Plan AUGE. Es así como a partir de su implementación en 2005 se comienzan a garantizar los derechos al acceso, prestaciones y a la calidad, en la medida en que si los prestadores involucrados no cumplen con la normativa de garantías, pueden ser acusados legalmente (Urriola, 2010).

Finalmente, durante el último gobierno de la Concertación, si bien no se realizaron reformas del calibre de la Ley de GES, la Presidenta Bachelet durante su mandato tuvo que hacerse cargo de la demanda generada por las prestaciones sociales garantizadas establecidas en el gobierno anterior, en cuanto a inversiones en infraestructura, contratación de especialistas, y todos los recursos que implica la amplia cobertura a la que aspira esta gran reforma al sistema de salud. Así mismo se empiezan a incluir nuevas patologías a la legislación garantista, lo cual implica inversiones, al punto que, como plantea Urriola (2010), sólo en los cuatro años de gobierno de Bachelet, se ha invertido más de lo que se hizo en toda la década anterior, terminándose doce proyectos hospitalarios durante su gobierno y doce más con la intencionalidad de tenerlos operativos para el final de su mandato.

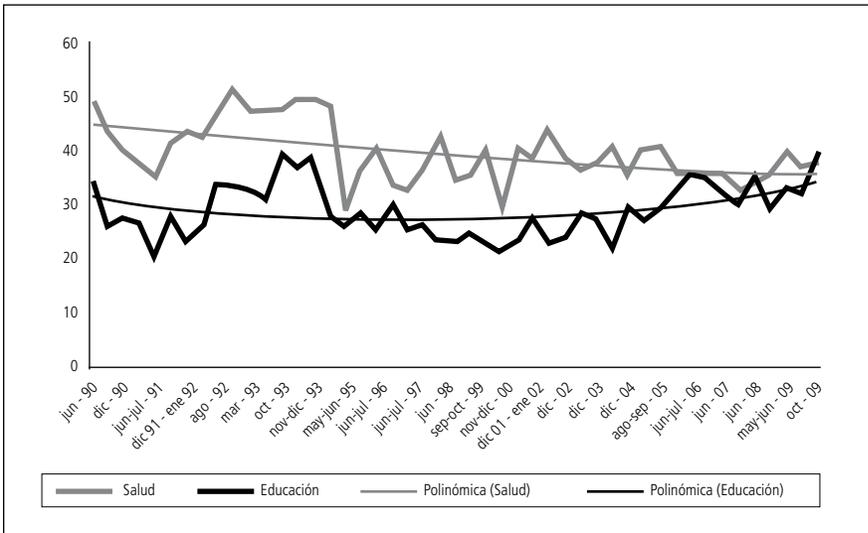
Es evidente que los gobiernos de la Concertación tuvieron lineamientos orientados al incremento de la protección social mediante el fortalecimiento del sector público en las áreas de educación y salud.

3. LA AGENDA DE SALUD Y EDUCACIÓN

Antes de aplicar el modelo de equilibrio puntuado para estudiar la agenda presidencial nos parece interesante medir cuál es la importancia que salud y educación tienen en la agenda de la opinión pública y del gobierno en general. En las sociedades contemporáneas es lógico suponer que los problemas que más preocupan a la sociedad no necesariamente son los mismos que preocupan a los gobiernos, o al menos no en similar intensidad. Cada gobierno posee su propia agenda, y si bien debe responder a las preocupaciones de la sociedad civil, la cantidad de demandas que debe satisfacer es más grande que los recursos disponibles.

Tamaño (1997:7) llama agenda sistémica al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad, y estos temas y sobre todo la importancia que les da la sociedad pueden variar en el tiempo en la medida que nuevos temas van adquiriendo relevancia. Para el autor español esta agenda es susceptible de medición a través de encuestas y barómetros de opinión pública.

Gráfico N° 1
Educación y salud en la agenda sistémica



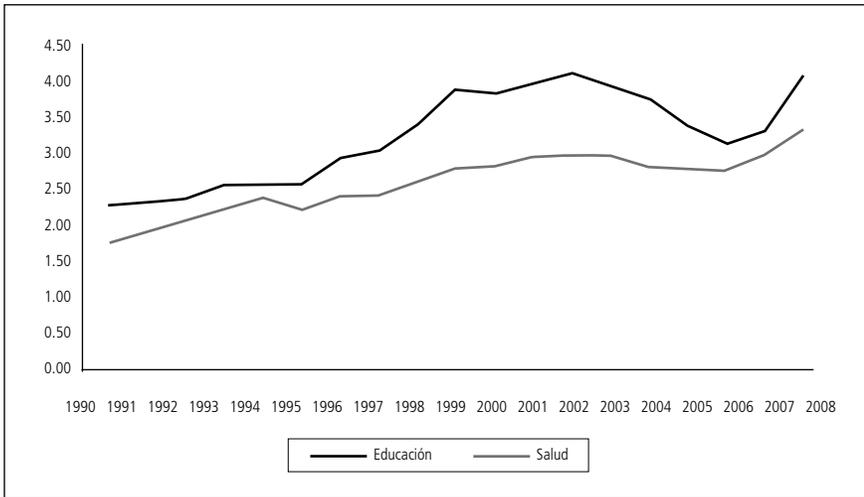
Fuente: Encuestas CEP 1990-1999.

El gráfico 1 muestra la importancia que la opinión pública le otorga a la salud y educación como problemas que requieren de una pronta solución por parte del Estado. En promedio, y luego de casi dos décadas de la Concertación en el poder, la salud fue considerada por un 41,6 por ciento de la población como uno de los tres principales problemas que debía solucionar el gobierno. Y la educación por un 30,6% de la población. Sin embargo ambas preocupaciones tienden a hacerse similares al final del período con un leve aumento de la preocupación en salud en los últimos años de gobierno de Michelle Bachelet. A pesar de tratarse de un período con altas y bajas existió la clara percepción de la ciudadanía de que se trata de dos importantes problemas. Sin embargo la delincuencia fue, en promedio, el problema más citado por los entrevistados (47,6%), durante los gobiernos de la Concertación.

Se reconoce que no todos los temas de la agenda sistémica entran en la agenda pública, pero la primera es una fuente de inputs para la elaboración de esta última junto con los “problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado” (Tamaño 1997:7). Comparativamente se espera que

la agenda pública sea más estable que la sistémica pues generalmente se trata de políticas de largo plazo y menos permeable por los *Mass Media*. Tamaño sugiere que el análisis del presupuesto de una organización pública y su evaluación en el tiempo constituyen el mejor modo para medir los temas de la agenda y su prioridad en el tiempo.

Gráfico N° 2
Gasto público anual en educación y salud (como % del PIB)



Fuente: CEPAL.

El gráfico 2 usa el gasto público en educación y salud como proxy de presupuesto para medir la importancia que la salud y la educación han tenido en los gobiernos de la Concertación en el tiempo. El gráfico muestra un avance en el gasto público en ambas áreas, siendo el de educación siempre más elevado que el de salud. El gasto público en salud se elevó desde un 1,76 en 1990 a un 3,35 el 2008 como consecuencia de las reformas introducidas por Lagos y Bachelet, sobre todo en lo referente a las ley 19.966 sobre garantías a la salud. El gasto público en educación, muchas veces definido como prioritario, pasó de 2,3% a 4,1% en los mismos años y alcanzó los niveles más altos en el período de las reformas introducidas por Frei, a pesar de la crisis económica de 1997, y los primeros años de Lagos.

Tal como se mencionó, el *policy agenda project* de Baumgartner y Jones (1993) contempla diversas estrategias para medir la agenda política; las percepciones de opinión pública y el gasto público en el tiempo son también parte del proyecto. Sin embargo, lo fundamental es la agenda gubernamental, por lo que la agenda sistémica se usa más como referencia y para medir la relación entre las agendas de la opinión pública y las gubernamentales. Por otro lado, autores como Mortensen et all. (2011:976, 978) señalan que el discurso inaugural del jefe de Estado o gobierno refleja mejor que el gasto público la influencia que tanto él, como los partidos u otros actores políticos, tienen en la conformación de la agenda. Esto porque el gasto público en gran medida viene heredado del pasado, por lo que es considerablemente más estable y refleja un patrón incremental en el proceso de toma de decisiones. El discurso político es más maleable y permite priorizar algunos *issues por encima de otros*.

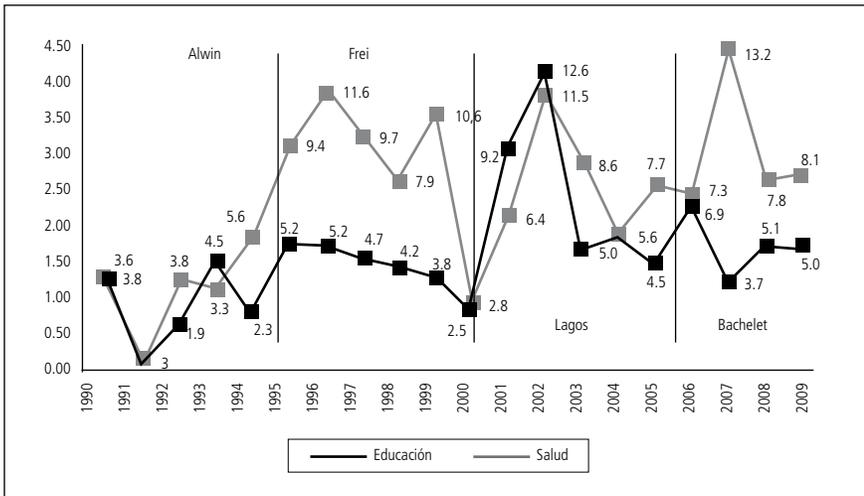
4. LA AGENDA DE SALUD Y EDUCACIÓN DEL DISCURSO PRESIDENCIAL

El discurso del presidente para inaugurar el congreso pleno el 21 de mayo constituye la ocasión en que el primer mandatario presenta a la opinión pública y a los distintos poderes del Estado la cuenta del estado político y administrativo de la nación. La cuenta anual del Presidente de la República de Chile abre el período de la legislatura ordinaria, delinea la agenda del presidente para el año siguiente y sirve para presentar los cumplimientos de las promesas realizadas el año anterior. Esta cuenta ante el Congreso pleno tiene características constitucionales y está mencionada en el artículo 24, inciso tercero, de la Constitución de 1980. Se trata de una larga tradición en Chile, al igual que en muchos países como Estados Unidos, Argentina, México, Colombia, entre otros, que se originó en el siglo XIX y que hasta 1925 se realizó el 1 de junio. Incluso durante el autoritarismo militar Augusto Pinochet realizaba un discurso similar ante la población (el congreso estaba cerrado) los 11 de septiembre de cada año.

Los discursos frente al congreso pleno de los presidentes de la Concertación fueron analizados siguiendo los códigos sugeridos por Baumgartner y Jones (1993), sin realizar ninguna adaptación de éstos a las particularidades de Chile con el

objeto de favorecer la comparación futura. La unidad de análisis fue la de *quasi-sentences*, que son las ideas relativas a política pública que están presentes en cada una de las frases del discurso. Para evitar problemas en la codificación se tomó una muestra de discursos que fueron codificados dos veces, y medidos con el estadístico de Cohen Kappa para estimar el grado de concordancia entre los dos codificadores. La medida base de la agenda política es el porcentaje de *quasi-sentences* del discurso de los presidentes referidos a materias de salud y educación.

Gráfico N° 3
La agenda presidencial en salud y educación



Fuente: Discursos presidenciales del 21 de mayo.

De acuerdo las expectativas, el discurso presidencial en salud y educación es bastante más volátil que el gasto público en las mismas áreas e incluso menos estable que la percepción de la opinión pública sobre estas políticas. Dado que existen 234 categorías que representan a 27 áreas de política pública no es raro que el porcentaje del discurso que se refiera a cada una de estas áreas no llegue jamás al 14% del total. Pero más allá de las cuestiones metodológicas, el discurso debe dar cuenta de todo el estado político y administrativo de la nación, por lo que no existe la posibilidad de centrarse solamente en los temas que más preocupan a la sociedad.

En todo caso, a modo comparativo, durante los gobiernos de la Concertación en promedio los asuntos de educación ocuparon el segundo lugar en el porcentaje de menciones en los discursos presidenciales con un 7,3%, ligeramente detrás de asuntos macroeconómicos en general que alcanzaron a un 8,5%. Salud también está entre las políticas públicas de mayor preocupación con un 4,8% de menciones promedio, muy similar a seguridad social y asuntos de empleo y trabajo, pero por debajo de criminalidad, relaciones internacionales, y derechos humanos y civiles.

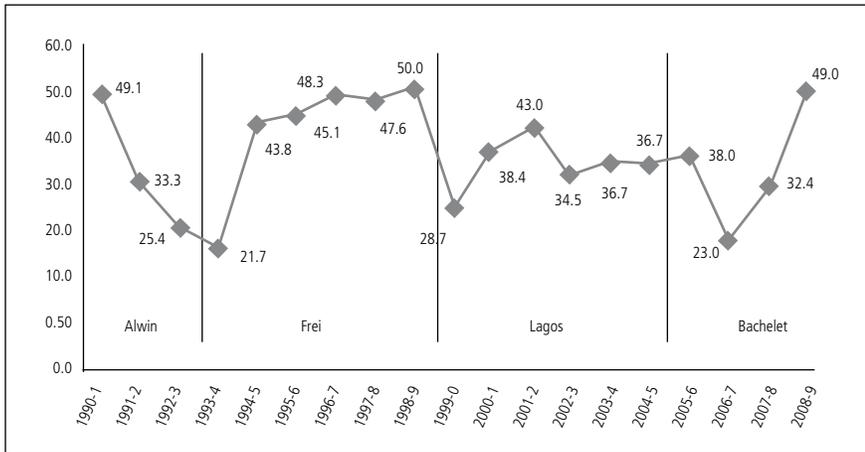
Lo que sí emerge como problemático es la variabilidad en la magnitud del discurso en salud y educación a lo largo del período. Al cumplir Patricio Aylwin un año en el poder en 1991 el discurso de educación y salud alcanza sus niveles mínimos con sólo un 0,3% de menciones. Era la época de la democracia recuperada y asuntos como derechos humanos, distribución del ingreso, políticas macroeconómicas y fortalecimiento de la democracia constituían las temáticas que más preocupaban al ejecutivo. Con Eduardo Frei como presidente continúa el ascenso de educación y salud como una preocupación de importancia pero la crisis económica de 1997 lo hace decaer en el discurso, pero como vimos antes, no en las asignaciones presupuestarias. En los gobiernos de Lagos y Bachelet la importancia de salud y educación tiene altas y bajas, alcanzando puntos altos en salud con motivo del plan auge y la ley de garantías de la salud y en educación en 1997, tras la “revolución pingüina” el año anterior.

Si bien los gráficos nos dan una idea de los cambios y continuidades de la importancia del educación y salud en el discurso presidencial, Mortensen et al. (2011:980-982) desarrollaron una medida para analizar cambio y estabilidad en el discurso del ejecutivo. La ecuación no es novedosa pues es la misma de la volatilidad electoral (Pedersen, 1979) usada para medir la estabilidad de un sistema de partidos.

$$EA_1 = 100 - (\sum_{i=1}^n [DP_t - DP_{t-1}]) / 2$$

Donde EA es la estabilidad de la agenda, $DP_t - DP_{t-1}$ es la suma de las diferencias absolutas entre el discurso del presidente en una temática determinada de un año al siguiente. Los resultados se restan de 100 para convertir la medida en una de estabilidad, donde a más cerca de la centena, más estable es la agenda presidencial ya que más se superponen los discursos de en años consecutivos.

Gráfico N° 4
Estabilidad de la agenda de Educación y salud



La aplicación de la medida de estabilidad conjuntamente para salud y educación entre discursos presidenciales consecutivos arroja una mejor interpretación de las agendas. Dado que la medida de Mortensen et al. (2011:981) fue diseñada para estudiar la estabilidad de todas las políticas contenidas en un discurso, o al menos un número significativo de ellas, los índices de estabilidad para salud y educación son menores, de lo contrario se elevarían por sobre el 60 por ciento.

La estimación de estabilidad confirma los resultados anteriores de la diferente importancia que tienen las menciones de salud y educación año a año. La interpretación es simple ya que el número representa la proporción en que las menciones de salud y educación son iguales de un discurso al otro. Es lógico esperar que grandes cambios se produzcan cuando asume un nuevo presidente de una coalición de partidos diferente, como es el caso de Sebastián Piñera en la actualidad. En todo caso sí se produjeron variaciones al pasar la primera magistratura de un presidente de la Concertación a otro. Por ejemplo las menciones a salud y educación del último discurso de Aylwin solo se asemejan en un 21,7% al de Frei, o el primero de Lagos sólo en un 28,7% al último de Frei.

En todo caso estas variaciones no son del todo negativas, pues tratándose de un estado de cuentas, es lógico que los mandatarios no presenten al país lo mismo de un año a otro sino que estén siempre incluyendo nuevos logros, propuestas

o programas. Además la variabilidad puede implicar también la capacidad de adaptación al medio. Esto queda más claro al estudiar la estabilidad de todas las políticas mencionadas cada año en los discursos presidenciales, donde prima la estabilidad por sobre el cambio radical.

CONCLUSIONES

El principal objetivo de este trabajo fue probar la metodología del *Policy Agenda* en Chile para estudiar estabilidad y cambio en las políticas públicas. Por cuestiones de tiempo y espacio nos concentramos solamente en las áreas de salud y educación. La agenda sistémica o de la opinión pública sobre la preocupación por las temáticas de salud y educación muestra gran estabilidad en el tiempo. Desde el regreso de la democracia ambas temáticas están en el inconsciente colectivo como dos grandes temas que el Estado debe solucionar. Como toda actitud esta percepción ciudadana tiene variaciones en el tiempo, pero muestra una relativa estabilidad.

La preocupación gubernamental por salud y educación medidas como gasto público anual es también bastante estable y con una curva positiva de aumento del gasto en el tiempo. Sin embargo las mediciones de gasto público en materias de políticas específicas tienen gran inercia en el tiempo y sólo presentan cambios en la medida que los gastos aumenten o disminuyan considerablemente. En el discurso presidencial en educación y salud ocuparon un lugar de privilegio durante las dos décadas de gobierno concertacionista. Si bien considerado año a año el porcentaje de la agenda presidencial dedicada a ellos varía no es posible hablar de una gran discontinuidad discursiva. Cada discurso del 21 de mayo se ve afectado por el clima de opinión de la época, por aspectos de contexto, y la emergencia de nuevos problemas.

La comparación durante 20 años de los tres tipos de agenda (opinión pública, gubernamental y presidencial) parecen indicar que al menos en salud y educación estamos en presencia de una agenda en equilibrio, con variaciones normales, pero sin quiebres serios. O sea, un equilibrio sin puntuaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Cecilia (2001). *Evolución y Reforma de los Sistemas de Protección de la Salud en los países del MERCOSUR y en Chile*. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung. http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/serie_prosur/Prosur_CeciliaAcunia.pdf
- Aedo, Cristián (2001). “Las Reformas en la Salud en Chile”. En Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (editores). *La Transformación Económica de Chile*. Santiago. Centro de Estudios Públicos. pp. 605-640.
- Águila, Ernesto (2010). “20 años de Concertación en educación: avances y límites de una reforma”. En Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (editores). *Chile en la Concertación 1990-2010: una mirada crítica, balances y perspectivas*. Santiago. Friedrich Ebert Stiftung. pp 215-234.
- Alemán, Eduardo y Patricio Navia (2009). “Legislative Success in ‘Strong’ Presidential Systems: Institutional Influences and the Fate of Government Bills in Chile”. *The Journal of Legislative Studies* Vol. 15, N°4, pp. 401-419.
- Alemán, Eduardo y Sebastian Saiegh (2007). “Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile”. *Comparative Politics* Vol. 39, N° 3, pp. 253-272.
- Barber J.D. (1992). *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs (NJ). Prentice-Hall.
- Bastías, Gabriel y Valdivia, Gonzalo (2007). “Reforma de Salud en Chile; El Plan Auge o Régimen de Garantías Explícitas en Salud (Ges). Su Origen y Evolución”. *Boletín Escuela de Medicina U.C.*, Vol. 32 N°2, pp. 51-58.
- Baumgartner, Frank y Jones, Bryan (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank y Jones, Bryan (2009). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Birkland, Thomas (2007). “Agenda Setting in Public Policy”. En Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. *Handbook of Public Policy Analysis. Theories, Politics, and Methods*. Londres: CRC Press. pp. 63-78.
- Budge, I.; Klingemann, H.D; Volkens, A.; Bara, J. and Tanenbaum, E. (ed). (2001). *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments 1945–1998*. Oxford. Oxford University Press.
- Budge, Ian; Robertson, David; Hearl, Derek (1987). *Ideology, strategy and party change: spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge. Cambridge University Press.

- Carey, John (2002). "Legislatures and Political Accountability. Building Credibility". *Harvard Review of Latin America*, Vol. 2, N°1, pp. 32-34.
- Cisterna, Francisco (2007). "Reforma Educacional, Capital Humano y Desigualdad en Chile". *Horizontes Educativos*, Vol. 12, N° 1, pp. 43-50.
- Cohen, Jeffrey (1995). "Presidential Rhetoric and the Public Agenda". *American Journal of Political Science* Vol. 39, N° 1, pp. 87-107.
- Cox, Cristián (2003). "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX". En: Cristián Cox (editor), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria. pp. 19-113.
- Cox, Gary; Morgenstern, Scott (2002). "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En Morgenstern, Scott & Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 446-468.
- Donoso, Sebastián (2005). "Reforma y Política Educacional en Chile 1990-2004: El Neoliberalismo en Crisis". *Estudios Pedagógicos*, Vol. XXXI, N° 1, pp. 113-135.
- Eshbaugh-Soha, Matthew y Peake, Jeffrey (2005). "Presidents and the Economic Agenda". *Political Research Quarterly*. Vol. 58. N° 1, pp. 127-138.
- Huneus, Carlos; Berríos, Fabiola (2004). *El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile*. Santiago: CERC.
- Jones, Bryan D., y Frank R. Baumgartner (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston. MA. Little, Brown, and Company.
- Klingemann, Hans Dieter, Volkens, Andrea, Bara, Judith, Budge, Ian and McDonald, Michael (2006). *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Elections, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Kremerman, Marco (2007). *Radiografía del Financiamiento de la Educación Chilena: Diagnóstico, Análisis y Propuestas por una Educación Universal, Gratuita y de Calidad*. Santiago: Observatorio Chileno de Políticas Educativas.
- Llanos, Mariana y Nolte, Detlef (2006). "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas". *Revista Política* Vol. 47, pp. 29-54.
- Londregan, John (2000). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mella, Orlando (2003). “12 años de Reforma Educacional en Chile. Algunas consideraciones en torno a sus efectos para reducir la inequidad”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 1, N°1.
- Mohr, Lawrence (1995). *Impact Analysis for Program Evaluation*. Thousand Oaks. CA: Sage.
- Morgenstern, Scott (2002). “Explaining Legislative Politics in Latin America”. En Morgenstern, Scott & Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 413-445.
- Mortensen, P.B.; Green-Pedersen, C.; Breeman, G.; Chaques, L.; Jennings, W.; John, P.; Palau, A. M. y Timmermans A. (2011). “Comparing Government Agendas. Executive Speeches in the Netherlands, United Kingdom and Denmark”. *Comparative Political Studies* Vol. 44, N° 8, pp. 973-1000.
- OCDE (2009). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Chile*. Ministerio de Educación de Chile, edición en español. Originalmente publicado por OCDE y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo /Banco Mundial (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile*.
- Ominami, Carlos (2010). “Chile: una transición paradójica. Notas para un examen crítico. En Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (editores). *Chile en la Concertación 1990-2010: una mirada crítica, balances y perspectivas*. Santiago. Friedrich Ebert Stiftung. pp. 21-61.
- Pedersen, Morgan (1979). “The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility”, *European Journal of Political Research* Vol. 7 N° 1, pp. 1-26.
- Saiegh, Sebastián (2005). “The Role of Legislatures in the Policymaking Process”, Paper preparado para el *Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking* Washington: Inter-American Development Bank.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, IL: Dryden.
- Smith, Kevin y Larimer, Christopher (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder. CO. Westview Press.
- Tamaño Sáez, Manuel (1997). “El Análisis de las Políticas Públicas”. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Alianza Editorial.
- Thelen, Kathleen (2003). ‘How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis’. En James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp. 208-240.

Urriola, Rafael (2010). “Veinte años incrementando el derecho a la protección social de la salud”. En Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (editores). *Chile en la Concertación 1990-2010: una mirada crítica, balances y perspectivas*. Santiago. Friedrich Ebert Stiftung, pp. 149-180.

Valenzuela, Juan Miguel; Labarrera, Pía; Rodríguez, Paula (2008). “Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de las políticas educativas”. *Revista iberoamericana de educación*. N° 48, pp. 129-145.

Ley de Financiamiento (Ley N° 19.888, agosto de 2003).

Ley de Autoridad Sanitaria y Gestión (Ley N°19.937, febrero de 2004).

Ley de Solvencia de ISAPRES (Ley N° 19.985, agosto de 2003).

Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley N°20.248, febrero de 2008).

Ley General de Educación (Ley N°20.370, septiembre de 2009).

Recibido: 25 septiembre 2011 / Aprobado: 15 noviembre 2011