

José Pablo Arellano M.

Equidad con Crecimiento Sostenible

VEINTE AÑOS DE POLÍTICAS SOCIALES CHILE 1990-2009

CIEPLAN
CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA



**VEINTE AÑOS DE
POLÍTICAS SOCIALES
CHILE 1990-2009**





VEINTE AÑOS DE POLÍTICAS SOCIALES CHILE 1990-2009

Equidad con Crecimiento Sostenible

José Pablo Arellano M.

CIEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA



© Veinte Años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009

Primera Edición: junio 2012

© 2011, José Pablo Arellano M.

© 2011, Cieplan

Dag Hammarskjöld 3269 - Piso 3, Vitacura, Santiago

Teléfono: +56 2796 5660

Email: comunicaciones@cieplan.org

Twitter: [@cieplan](https://twitter.com/cieplan)

Sitio Web: www.cieplan.org

Printed in Chile - Impreso en Chile

ISBN N° 978-956-204-037-2

Diseño y Diagramación: Ana María Hernández Venegas

Fotografía Portada: Francisca Arellano Recabarren

Impreso por Dimacofi

INDICE

Introducción	8
Crecimiento con equidad y distribución de los frutos del crecimiento	11
Reducción sostenida de la pobreza gracias al crecimiento	12
El acento en la equidad y la disciplina fiscal	15
Los cambios en las prioridades presupuestarias que favorecieron la equidad	21
Criterios de asignación de los recursos sociales	26
Política educacional y el énfasis creciente en la inversión en capital humano	31
Vivienda e infraestructura sanitaria	52
Pensiones	59
La reforma del sistema de pensiones del año 2008	63
Atención de salud	69
Generación de ingresos	76
Protección frente a pérdidas o caídas de ingreso	80
El Gasto Nacional Social	84
Enfoques de política social	88
Innovaciones en las políticas sociales	99
Profesionalización de políticas sociales: diseños, evaluaciones, instrumentos de focalización	102
El debate y el proceso político - legislativo de las políticas sociales	106
Desafíos	111
Anexo	115
Referencias	117

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los 90 tuvimos la oportunidad de participar en la política social del gobierno, primero desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y después desde el Ministerio de Educación; en la segunda mitad de los años 70 y durante los años 80, habíamos estudiado la evolución de las políticas sociales en Chile; otro tanto hemos hecho en los últimos años, respondiendo a invitaciones, dando charlas y cursos, y manteniendo un permanente interés por la política social. Las reflexiones que han aportado estas experiencias, anotadas y sistematizadas con el tiempo, se recogen, en parte, en este documento¹.

A principios del 2010 se completó un ciclo de 20 años de cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición política de centroizquierda que hizo del crecimiento con equidad un elemento central de su programa, y logró dar continuidad a un conjunto importante de políticas sociales utilizadas precisamente con esa finalidad.

En este documento se hace un recuento de aspectos destacados y distintivos de la política social entre 1990 y 2009, enfatizando los aspectos que tienen que ver con la asignación de los recursos, la relación existente entre las políticas social, fiscal y macroeconómica, y la relación de estas tres últimas con el crecimiento y la equidad.

El texto subraya la importancia de la política fiscal y del crecimiento económico en la sostenibilidad y continuidad de la política social durante estos veinte años. Se analizan los mecanismos usados

1. Agradezco los comentarios a un borrador de este documento de Alberto Arenas, Harald Beyer, Francisco Díaz, Alejandro Foxley, Marcela Guzmán, Osvaldo Larrañaga, Jorge Rodríguez C., Dagmar Racizinsky, María José Ramírez, Agradezco la colaboración de Pablo Henríquez y Lorena Flores. Naturalmente el único responsable por su contenido es el autor. Este documento es parte de las investigaciones de Cieplan.

para dar prioridad al gasto social dentro de la asignación de recursos públicos. Al interior de las políticas sociales, se examinan las principales prioridades y criterios que han guiado la asignación de recursos, poniendo especial atención a la equidad en su distribución.

Se examinan los principales aspectos de cada una de las áreas de política social: los subsidios o transferencias monetarias, la educación, vivienda, pensiones y protección social, salud y generación de ingresos. Más que un análisis detallado de cada una de las áreas de política social, lo que se hace es mostrar los aspectos comunes en su orientación. Como se verá, a lo largo de estos veinte años hay líneas comunes que guían la estrategia de la política social y su contribución al desarrollo con equidad.

El énfasis principal del trabajo está en los elementos macro de la política social: su financiamiento y las opciones en la asignación de recursos. Este énfasis no solo obedece al mayor conocimiento relativo del autor, sino también a la importancia que estos factores tienen en el éxito de los aspectos micro de las políticas sociales. La cantidad de recursos y las opciones adoptadas en su asignación definen las posibilidades y las condiciones en las que se implementan los aspectos específicos de cada programa. No se abordan en este libro otras políticas que tienen incidencia en la equidad, como las dirigidas al mercado laboral (políticas de salario mínimo, legislación laboral y sindical).

Para conseguir una visión global del gasto social en una economía donde el financiamiento privado juega un rol importante al complementar los aportes del Estado, se introduce el concepto de “gasto nacional social”, y se entregan antecedentes sobre su evolución durante el periodo.

Se examinan también aspectos claves en el diseño de las políticas, en la institucionalidad y en la realidad política que hicieron posibles estos resultados. El diseño de las políticas, la institucionalidad y el desempeño de la clase política son ingredientes que definen la “calidad de la política”. Se trata de un aspecto crítico a la hora de lograr buenos resultados en el desarrollo del país.

El texto termina con una mención de algunos de los desafíos futuros para la política social en Chile. En muchos casos, éstos son fruto de los propios logros que ha ido teniendo la política social a lo largo del tiempo.

Estas páginas presentan una visión positiva de lo logrado en estos veinte años. Ello, lejos de representar autocomplacencia con lo realizado y con el estado de la situación económico social en Chile, apunta a fortalecer la confianza en lo que es posible lograr con buenas políticas, para abordar así lo mucho que falta por mejorar.

Hemos tratado de reducir a lo indispensable las descripciones de lo ocurrido, para concentrarnos en el análisis de las opciones de política y las reflexiones o lecciones que surjan de ellas.²

2. El documento no aborda las diferencias internas ni las negociaciones políticas que existieron en relación a las distintas iniciativas. Ello requeriría de un análisis mucho más detallado que el que aquí se presenta. En algunos casos se hará referencia a estudios sobre ese particular.

CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LOS FRUTOS DEL CRECIMIENTO

La política social jugó un papel muy importante en la política de crecimiento con equidad, inaugurada en 1990 con el retorno a la democracia en el gobierno del Presidente Patricio Aylwin. Ella contempló la mejora de condiciones para los trabajadores, resultantes de reformas en el mercado de trabajo y de los beneficios que se canalizaron hacia los más pobres en base al gasto social de gobierno.

Crecimiento con equidad significaba, en primer lugar, **crecimiento**, y las políticas económica y social debían estar diseñadas para favorecerlo, y en ningún caso arriesgarlo. En el pasado, muchas veces la política social arriesgó el crecimiento. Se arriesga el crecimiento cuando las iniciativas de gasto público van más allá del financiamiento posible en el corto plazo, exponiéndose a desequilibrios macroeconómicos que pueden llevar la economía a una situación de crisis, y con ello poner en riesgo toda posibilidad de llevar a cabo la política social.

En el mejor de los casos, cuando no hay crisis, se reduce el ritmo de crecimiento y con ello la posibilidad de contar con una base sólida de recursos para el esfuerzo social. También la política social puede arriesgar el crecimiento si su diseño e implementación se traduce en ineficiencias y trabas al crecimiento. La preocupación por evitar ambos riesgos estaba muy presente en el diseño de la política económica y social. En los hechos, durante la mayor parte de estos 20 años se dio un círculo virtuoso en que crecimiento y equidad se reforzaron mutuamente, como podemos comprobar en el siguiente apartado.

REDUCCIÓN SOSTENIDA DE LA POBREZA GRACIAS AL CRECIMIENTO

Durante estos veinte años, la pobreza se redujo drásticamente, desde 39% de la población en 1990 al 15% en el 2009 (en 1987 llegaba al 45%)¹. No hay precedentes de una reducción de esta magnitud de los niveles de pobreza en Chile, y ella es también excepcional a nivel internacional.

Esta disminución de la pobreza es el resultado del aumento en los ingresos percibidos por esos hogares fruto del aumento de sus remuneraciones y de mejores oportunidades de trabajo. En menor medida, también contribuyeron los subsidios en dinero otorgados por el Estado.

Los órdenes de magnitud son los siguientes: para el 25% de los hogares que superaron la pobreza entre 1990 y el 2009, sus ingresos monetarios se elevaron en cerca de 50% en términos reales. La mayor parte de ese aumento provino de mejoramientos en el ingreso autónomo por mayores remuneraciones y más personas ocupadas. Los subsidios monetarios del Estado, a pesar de su importante crecimiento, como se verá más adelante, solo dan cuenta cerca de la cuarta parte de los mayores ingresos monetarios de esos hogares. Vale decir, más del 75% del aumento de ingresos que permitió a las familias superar la pobreza provino de aumentos en los ingresos provenientes de su trabajo.

1. A menos que se indique lo contrario, toda la información de esta sección proviene de las encuestas CASEN (ver www.mideplan.cl). La pobreza se mide en términos absolutos, esto es la cantidad de personas o familias que no tienen el ingreso por persona necesario para comprar los bienes y servicios considerados indispensables para satisfacer las necesidades básicas. Este ingreso está definido como el doble del costo de una canasta de alimentos suficiente para atender las necesidades de alimentación.

Naturalmente que el efecto total del gasto social sobre la pobreza es mayor, ya que a las cifras anteriores, que solo incluyen las transferencias monetarias, hay que agregar los beneficios de las políticas de vivienda y saneamiento, así como los de salud y educación. Además estos últimos beneficios tendrán consecuencias sobre la capacidad para obtener empleo e ingresos en el mediano plazo, lo que tampoco es captado por estas cifras.

El factor determinante para superar la pobreza fueron las mejores condiciones de trabajo resultantes del crecimiento económico del país en ese período; a su vez, el crecimiento fue resultado de políticas que dieron estabilidad y condiciones favorables para que este se produjera.

Para el grupo de la población que permanece en la pobreza, ella se atenuó en estos años, pero el aumento del ingreso no fue suficiente dado su bajísimo ingreso inicial en 1990. Sin embargo, la brecha con la línea de pobreza se redujo.

Un factor adicional que contribuyó a la reducción de la pobreza es el cambio demográfico que se tradujo en un menor tamaño de los hogares y menos personas dependientes por ocupado. El tamaño del hogar en los dos quintiles más pobres se redujo desde 4,6 personas por hogar en 1990 a 3,8 el 2009.

No es nuestro propósito examinar las causas de la pobreza, pero es importante anotar dos características salientes de las familias que permanecen en la pobreza: primero, su bajo nivel educativo y, segundo, que estos hogares son comparativamente más numerosos.

En efecto, los que tienen entre 25 y 34 años de edad y están en el quintil I, estudiaron en promedio 10 años; vale decir abandonaron la educación media sin completarla. En el mismo grupo etario del quintil de mayores ingresos, la escolaridad lograda es de más de 15 años. Este menor número de años de estudio, incluso sin considerar las diferencias en la calidad de la educación recibida, indudablemente se traduce en menor capacidad para obtener un buen ingreso a futuro.

Junto a los menores ingresos por trabajador y a los factores asociados a esta menor capacidad de generar ingresos, un factor muy influyente en el grado de pobreza de este grupo es la mayor cantidad de personas dependientes por cada persona activa. El número de personas activas es apenas menor entre los pobres que entre los grupos de ingresos medios y altos. Lo que sí es bastante mayor en esos hogares es el número de personas dependientes. En el quintil de

menores ingresos, por ejemplo, hay 2,9 personas dependientes, en su mayoría niños, por cada persona ocupada. En cambio, en el quintil siguiente que ya superó la pobreza esa relación es de 2,1 por persona ocupada, y en el quintil de mayores ingresos ella es de 0,8 por cada persona ocupada.

Ello evidencia que las políticas dirigidas hacia la población infantil son fundamentales en el apoyo a los hogares más pobres. Asimismo, un mayor acceso a la educación y una mejor calidad de esta, contribuirán a reducir la pobreza y las desigualdades de ingreso en el futuro.

EL ACENTO EN LA EQUIDAD Y LA DISCIPLINA FISCAL

El acento en la equidad a través de la política social se tradujo, desde 1990, en un claro cambio de énfasis y prioridades en la política fiscal. Se acentuó la disciplina fiscal, y a diferencia de la segunda mitad de los 80 en que los recursos provenientes del crecimiento económico se destinaron a reducir los impuestos, a partir de 1990 se dirigieron a aumentar el gasto social.¹ En 1990 se aprobó una reforma tributaria que revirtió la reducción de impuestos de los años previos, y con ello se financió un cambio en la tendencia del gasto social.

La política social se construyó sobre la base de la disciplina fiscal. Este fue un criterio que se impuso con claridad y que se constituyó en un principio ordenador de la política económica y social desde los inicios del gobierno del Presidente Aylwin. Ello se planteó incluso desde el período de la campaña electoral. No habría nuevos gastos si antes no se garantizaba que se contaría con los recursos suficientes. Esto era por una parte una reacción a populismos del pasado y, por otra, una forma de ordenar la necesaria gradualidad para satisfacer las demandas sociales insatisfechas. Por ello en 1990, a pesar de las demandas sociales contenidas, no se realizó ningún nuevo gasto social antes de que el Congreso aprobara, con el apoyo de parte de la oposición, el aumento de impuestos.

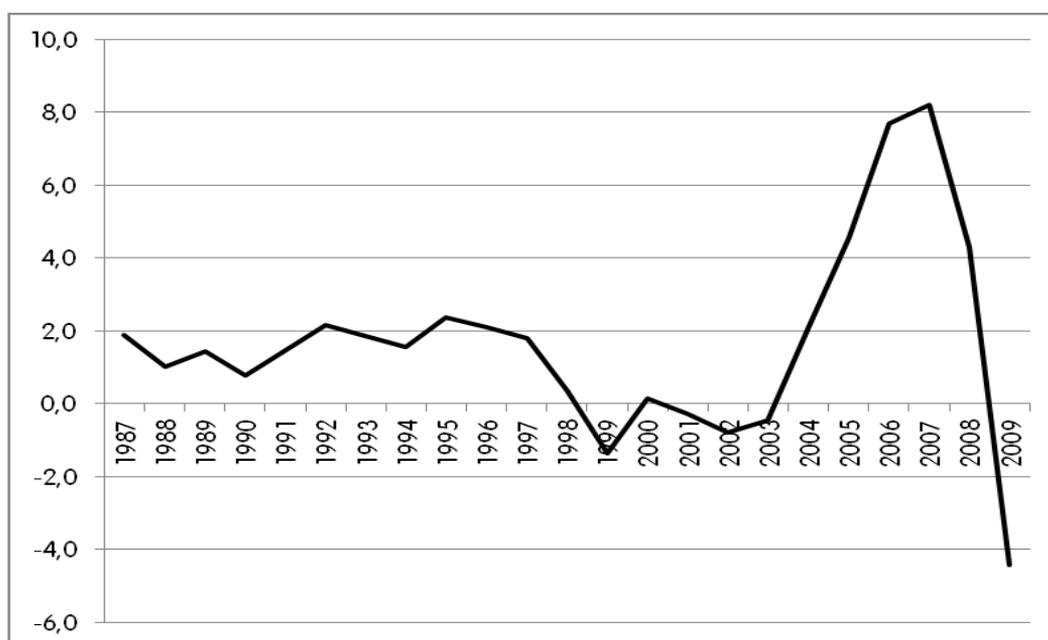
Este acento en la responsabilidad fiscal fue una constante de los veinte años, pasando por distintas realidades macroeconómicas. Ella le dio sostenibilidad en el tiempo a la política de

1. El gasto fiscal social en 1989 fue un 11,5% más bajo en términos reales que el de 1985. El presupuesto aprobado por el gobierno militar para 1990 contemplaba una rebaja adicional al gasto social de 1989, el que fue revertido por el nuevo gobierno democrático.

gasto social, a diferencia de lo ocurrido en Chile en otras etapas históricas y de lo que ocurre en otros países. La responsabilidad fiscal, a principios de los 90, fue una prioridad principalmente del equipo económico, respaldada fuertemente por el equipo político del Presidente Aylwin², pero fue ganando respaldo como fruto de sus propios resultados.

La política fiscal fue adoptando nuevos mecanismos para lograr el objetivo de responsabilidad y sustentabilidad de largo plazo. A diferencia de lo que ocurría en el pasado, se independizó el gasto de gobierno de las variaciones del precio del cobre. En periodos de buenos precios se ahorró para los periodos de bajos precios e ingresos³.

Gráfico 1: Superávit (Déficit) Global del Gobierno Central como porcentaje del PIB, 1987-2009



Fuente: Cálculos en base a DIPRES, Estadísticas de Finanzas Públicas.

Dado que en el año 2002 se modificó la metodología de cálculo del saldo del presupuesto, los datos aquí se presentan están calculados en base a la metodología oficial vigente en cada momento ya que ella fue la que guió las decisiones de política de la época.

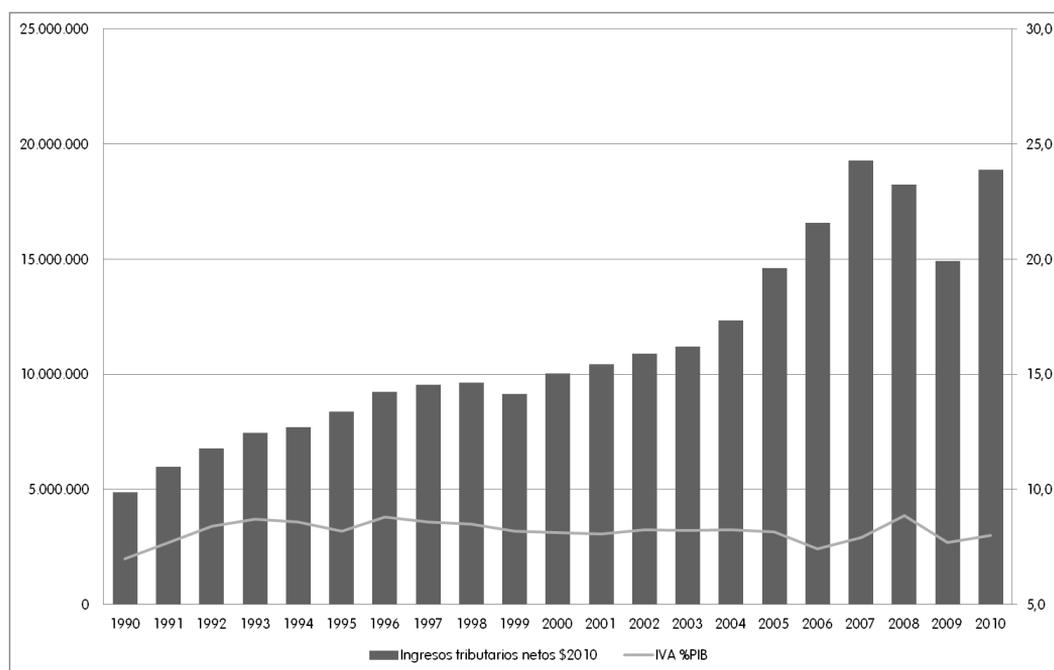
2. Véase sobre el particular los recuentos de la política de la época escritos por Edgardo Boeninger, ministro secretario general de la Presidencia en la época y gran impulsor de la importancia política de la estabilidad macroeconómica. Véase también varias publicaciones del ministro de Hacienda Alejandro Foxley, las exposiciones de la Hacienda Pública de octubre de 1990 y 1993, y Foxley (1993).

3. Puede verse Arellano (2005) , Marcel et al (2001) , Velasco et al (2010).

No es el propósito de este libro analizar la política fiscal del periodo, pero en el gráfico 1 puede verse el resultado fiscal. El superávit del gobierno entre 1990 y 2009 fue de 1,7 % del PIB en promedio. Los años en que se registran déficits corresponden a los de la crisis asiática, a fines de los 90, y a la gran crisis financiera internacional de 2008-2009.

La sustentabilidad de la política social requiere de un adecuado financiamiento. El gráfico 2 muestra el comportamiento de la recaudación tributaria del gobierno general (incluye la recaudación de los municipios, pero excluye los impuestos pagados por CODELCO)⁴. Los impuestos alcanzaban a un promedio de 17,2% del PIB entre 1987 y 1989. En 1990 habían caído al 14,9%. Ello fue resultado de sucesivas rebajas tributarias dispuestas en los últimos años del gobierno militar. Como parte de la nueva política de crecimiento con equidad, los tributos se elevaron a partir del segundo semestre de 1990 para financiar la política social.

Gráfico 2: Ingresos Tributarios e IVA, pesos de 2010, 1990-2010



Fuente: Cálculos en base a DIPRES Estadísticas de Finanzas Públicas y Banco Central.

4. Los impuestos municipales (impuesto territorial y contribuciones municipales) eran 1,1% del PIB a principios de los 90 y se elevaron a 1,4% desde 1996. Entre los impuestos no se incluyen los impuestos que paga Codelco. Para una adecuada comprensión de la medición de la carga tributaria puede verse Arellano (2012).

Esos cambios tributarios revirtieron las rebajas de tasas de fines de los años 80. Como resultado de esta reforma y de posteriores cambios para asegurar la continuidad de la recaudación tributaria, el nivel promedio de impuestos alcanzó al 17,9 % del PIB entre 1992 y el 2010⁵.

Aunque el aumento en las tasas impositivas fue muy importante por los mayores recursos obtenidos para financiar los mayores gastos sociales, lo fue mucho más todavía el crecimiento económico, al cual contribuyó decididamente la política macroeconómica. En efecto, la recaudación tributaria prácticamente se cuadruplicó entre 1990 y 2010. En términos simples, puede estimarse que el 81% de la mayor recaudación de impuestos en ese periodo fue fruto del crecimiento, y el 19% restante, de los cambios en la legislación tributaria y la mejor administración con la consiguiente reducción de la evasión⁶.

El resultado final, gracias a la mayor recaudación tributaria, fue un significativo aumento en los recursos destinados a programas sociales, los que casi se cuadruplicaron entre 1990 y 2009. El gráfico 3 presenta el comportamiento del gasto social durante estos años⁷. En términos reales, el gasto social creció anualmente sin interrupción durante todo el periodo, a un ritmo de más del 7%. Como proporción del PIB pasó del 12% en 1990 al 17% en el 2009.

Como podemos observar, durante estos veinte años se produjo un círculo virtuoso: la responsabilidad fiscal contribuyó al buen desempeño macroeconómico, el cual creó condiciones favorables al crecimiento económico, que se tradujo en la fuente principal de recursos para financiar la política social. Es el dividendo social de la responsabilidad fiscal.

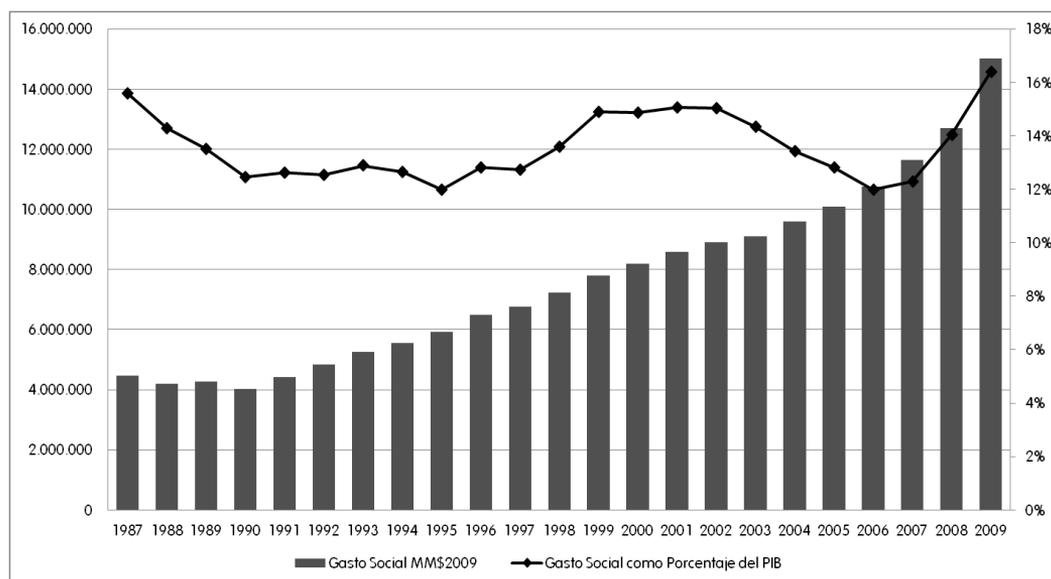
La responsabilidad fiscal evitó los ciclos resultantes del populismo que generan desequilibrios macroeconómicos, los que derivan en mayores tasas de interés y/o inflación y/o déficit en las

5. La caída en la recaudación tributaria como % del PIB en 2009 y 2010 es resultado de la crisis financiera internacional que se desató en 2008. Esta es una definición parcial de la recaudación tributaria.

6. Junto a los cambios en la legislación contribuyó a la mayor recaudación el combate a la evasión tributaria, fruto de un constante mejoramiento en su administración. Se ha descompuesto la mayor recaudación entre crecimiento y cambios legislativos y de administración considerando cuál hubiera sido la recaudación en el 2010 con las tasas de recaudación de la década del '90.

7. A partir de 2003 se estableció una nueva metodología en la contabilidad de las finanzas públicas que introdujo varios cambios. Los datos de gasto social con la antigua y la nueva metodología para todo el periodo pueden consultarse en el anexo. Los cambios metodológicos están documentados en DIPRES (2003) Estadísticas de las Finanzas públicas. Los datos de esta serie corresponden a la medición de acuerdo a la nueva metodología.

Gráfico 3: Gasto Público Social, pesos de 2010 y porcentaje del PIB, 1987-2010



Fuente: Cálculos en base a DIPRES Estadísticas de Finanzas Públicas.

cuentas externas. De esa forma, se logró mayor estabilidad y mejoró el riesgo país; mejoraron así las condiciones de financiamiento, se elevó la inversión y el crecimiento resultante aumentó los recursos disponibles para la política social.

La sustentabilidad de las políticas sociales se juega en los periodos de bonanza. Cuando, como en este caso, durante los periodos de rápido crecimiento y términos de intercambio favorables, se ahorra para el periodo negativo del ciclo económico. Así, con esos ahorros se hace posible la mantención e incluso la extensión de los programas sociales en periodos de dificultades en que son, por lo mismo, más necesarios.

La continuidad del esfuerzo social y la continuidad de políticas es, lamentablemente, un fenómeno raro en nuestra historia y en el contexto latinoamericano. Lo habitual son políticas que se interrumpen al poco tiempo de haber sido iniciadas por falta de sostenibilidad económica y/o por cambios en el enfoque que las guía. El resultado es una gran inestabilidad, la frustración de los actores participantes y la bajísima efectividad de las políticas públicas.

Volviendo a la política tributaria, el criterio rector fue usarla como un mecanismo eficiente para recaudar los recursos requeridos para la política fiscal. Así, se mantuvo una estructura lo más simple posible y un esquema de impuestos parejos. En particular, se desechó el planteamiento de quienes proponían diferenciar el IVA con propósitos redistributivos. Prevalció el criterio de usar un sistema de impuestos simple y efectivo para recaudar, donde el IVA, que en nuestro caso es lo más cercano a un impuesto al gasto de las personas, adquirió una creciente importancia (véase nuevamente el gráfico 2). Por ejemplo, ante la demanda por rebajar o eliminar el IVA que grava a los libros, se optó por mantenerlo y en cambio elevar el gasto en textos escolares y en bibliotecas para los alumnos de escuelas subvencionadas, así como mejorar la inversión en bibliotecas públicas.

Hubo cambios de composición tributaria, originados en sucesivas rebajas de aranceles, que eran del 20% en 1990 y fueron reducidos tanto de manera pareja como a raíz de los tratados de libre comercio que Chile ha firmado con una gran cantidad de países. Ello fue compensado con el IVA y con una mayor tasa de impuesto a las empresas; éste era de 0% en 1990, se restableció en 15% a partir de 1992 y se elevó a 17% en 2006.

Se realizaron cambios importantes dirigidos a mejorar la administración tributaria, reducir la evasión y algunas exenciones de impuesto y así conseguir un sistema tributario más eficiente y equitativo en términos horizontales.

Se optó por llevar adelante la redistribución de ingresos y la política social a través del camino más claro y efectivo del gasto de gobierno, evitando el camino menos promisorio de los cambios en la estructura tributaria⁸.

8. Véase por ejemplo la argumentación en tal sentido que se presenta en la Exposición del Estado de la Hacienda Pública 2003. Entre los estudios que han mostrado que esa opción fue la correcta puede verse Engel, Galetovic, Raddatz (1998).

LOS CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS QUE FAVORECIERON LA EQUIDAD

A los mayores recursos, producto de la política tributaria y el mayor crecimiento, se agregó una reorientación de los recursos del presupuesto público hacia los programas sociales. El gasto social pasó de representar un 61% del gasto total de gobierno en 1989-1990, al 67% en 2009. Cinco factores contribuyeron a esta reorientación de recursos.

Primero, la inversión en infraestructura se realizó con fondos privados, lo cual liberó al Estado de financiar la inversión en obras indispensables para el desarrollo del país. La inversión en infraestructura energética (eléctrica) y de telecomunicaciones estuvo en manos privadas como resultado de las privatizaciones de los años 80. La inversión en agua potable y obras sanitarias, infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, fue realizada por inversionistas privados como resultado del nuevo sistema de concesiones creado en los años 90 y/o de nuevas privatizaciones. Con frecuencia se pasa por alto la importante contribución de este factor para elevar el gasto social. Gracias a la transferencia al sector privado de las inversiones en infraestructura, el Estado pudo liberar cuantiosos recursos que por la vía tradicional tendría que haber destinado a financiar inversiones indispensables para el crecimiento del país.

Desde 1992, año en que se inició el nuevo sistema de concesiones de obras públicas, hasta mediados de 2010, se invirtieron sobre U\$11.600 millones en la construcción de más de 50 proyectos a través de este sistema¹. El Estado se reservó el financiamiento de las inversiones en infraestructura de alto contenido social que no podían concesionarse.

Al mismo tiempo, la privatización permitió establecer un sistema de cobro por uso de estos servicios públicos, haciendo que los usuarios pagaran sus costos de operación. Ello evitó que el Estado tuviera que subsidiar no solo las inversiones sino también su funcionamiento.

Cuando los servicios públicos están en manos del Estado, es frecuente la introducción de subsidios de carácter universal que favorecen en mayor medida a los grupos con mayor ingreso y capacidad de consumo. Así ha ocurrido en el pasado en Chile, y es práctica habitual en otros países. En lugar de eso, se cobró el costo del uso de estos servicios y por ser esenciales se introdujeron subsidios dirigidos a los hogares más necesitados que no podían pagarlos. Ese fue el caso del agua potable, donde junto con introducir tarifas que cubrían los costos -y como paso previo a las privatizaciones- en 1991 se creó un nuevo sistema de subsidio al consumo de agua potable para las familias más necesitadas. En el caso de la electricidad y a consecuencia de un importante ajuste de tarifas realizado en el 2005, también se estableció un subsidio a las familias más pobres. Al mismo tiempo, en electricidad, telefonía, vialidad, agua potable y caletas pesqueras, el Estado financió activamente inversiones en beneficio directo de las familias rurales de menores ingresos.

Se usó también un sistema de tarificación de acuerdo a los costos marginales, promoviendo un uso más eficiente de la infraestructura. Se trata, por tanto, de una política tarifaria y de inversiones que promovió la eficiencia y por consiguiente el crecimiento y la equidad.

Para crecer rápidamente el país requería sin duda de una fuerte inversión en infraestructura. El mecanismo utilizado descansó en el financiamiento privado, liberando al presupuesto público de esos requerimientos; se eliminó de esa forma la tradicional competencia de recursos entre infraestructura productiva y gasto social. En rigor, la inversión pública en infraestructura no se

1. Puede verse un detalle de todos los proyectos en el siguiente en: <http://www.concesiones.cl> y un análisis del Ministerio de Obras Públicas, Sistema de Concesiones en Chile 1990 - 2003, en: <http://www.mop.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Concesiones/Sistema%20de%20Concesiones%20en%20Chile%201990-2003.pdf>.

redujo, sino que por el contrario, se elevó pero como se ha dicho ello fue una proporción pequeña de las inversiones necesarias para el crecimiento registrado por el país.

Un segundo factor que permitió abrir mayor espacio al gasto social fue el menor **gasto en defensa**. Las condiciones de paz permitieron mantener este gasto sin crecimiento, reduciendo con ello su importancia relativa. El gasto en defensa del gobierno general pasó de un 2,2 % del PIB a fines de los años 80, a 1,2 % en el periodo 2005-2009².

El tercer factor que contribuyó a expandir el gasto social fue también resultado directo de la política fiscal. Los superávits presupuestarios permitieron primero reducir la deuda pública y, en el superciclo de altos precios del cobre de los años 2006-08, acumular activos financieros. Primero se prepagaron créditos, reduciendo la deuda del gobierno central desde 44% del PIB en 1989 a 12,5% en 2000 y a 6,3% en marzo de 2010. A esta misma fecha, las inversiones en activos financieros alcanzaron \$16.098.572 millones, equivalentes a 15,7% del PIB. Esto llevó a que el gasto del gobierno en intereses se redujera desde 3,2% del PIB en 1990 a 0,5% en 2009, y a la obtención de ingresos netos por este concepto en 2008-2009³. Véase el gráfico siguiente.

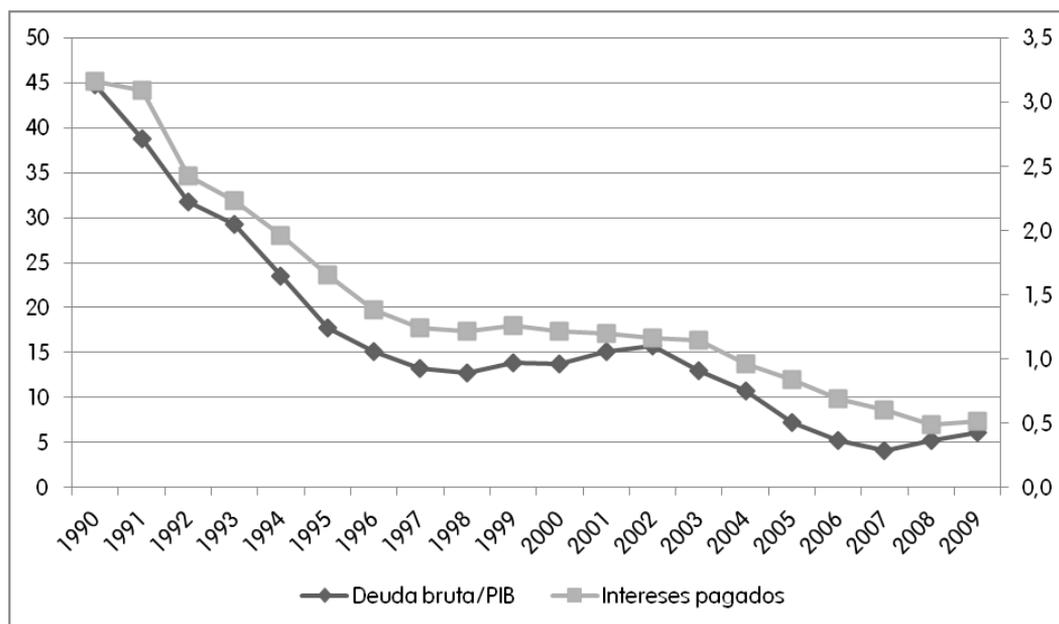
Con el ahorro en el pago anual de intereses gracias a la reducción de la deuda pública, actualmente se financia una cantidad equivalente a la mitad de todo el gasto del gobierno en salud. Este es otro ejemplo claro del círculo virtuoso entre política fiscal, crecimiento y gasto social (ver gráfico 4).

Un cuarto factor que elevó los fondos destinados a programas sociales fue la **movilización de recursos privados** que se sumaron al esfuerzo público. Este “apalancamiento” de recursos privados en varios programas sociales se realizó principalmente a través del sistema financiero. Por ejemplo, se introdujo un nuevo sistema de créditos a microempresarios donde el Estado solo paga el subsidio y el crédito es otorgado por las instituciones financieras; en el caso de las

2. Las cifras se refieren al gasto total en defensa, incluyendo los que se financian con los ingresos de CODELCO en virtud de la Ley Reservada del Cobre, los que se registran como gastos extrapresupuestarios.

3. El pago de intereses del gobierno general como resultado de la política fiscal de este periodo, ha sido muy inferior al 3,8% promedio en la OECD en 2000 y al 4,2% en la UE. Fue incluso inferior al pago de intereses en los países de la OECD que registraron la menor carga por intereses de la deuda, Corea y Noruega, donde alcanzó al 1,6% del PIB (Atkinson and van den Noord, 2001). El gasto en intereses del gobierno en las cifras de Chile incluye los intereses devengados por los bonos de reconocimiento del sistema previsional; sin ellos las cifras son aún menores.

Gráfico 4: Intereses pagados y Deuda Financiera Total del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos en base a DIPRES Estadísticas de Finanzas Públicas.

viviendas, se utilizó en mayor medida el mecanismo del subsidio habitacional y en menor grado la contratación directa por el Estado; se crearon sistemas de crédito para educación superior con refinanciamiento de CORFO, y el llamado CAE (que se examina más adelante), donde el Estado otorga garantías de última instancia, reduciendo los recursos fiscales que se deben desembolsar directamente.

Estos esquemas además de allegar recursos adicionales para financiar los programas, introducen una mejor administración y pueden obtener una mejor recuperación de fondos que los programas tradicionales del Estado, en la medida que entregan el otorgamiento de créditos y su cobranza a instituciones especializadas⁴.

Otra experiencia de apalancamiento de recursos privados se realizó con los programas de electrificación y telefonía rural, donde el Estado financió a través de licitaciones solo aquella

4. Una experiencia a este respecto en el caso del microcrédito se estudia en Arellano y Ochoa (2007).

parte del costo de la inversión necesaria para que se hiciera rentable la inversión privada. En el caso de telefonía rural, por ejemplo, entre 1995 y 2001, se instalaron teléfonos públicos en 6.000 localidades rurales para más de dos millones de habitantes. El 86% de los \$161 millones invertidos fue financiado por las compañías privadas⁵.

Por último, un quinto factor que elevó la inversión social fue el **aporte de los beneficiarios con capacidad de pago**. En varios programas se promovió el aporte de los interesados, permitiendo así que el Estado concentrara su esfuerzo en los más necesitados y/o ampliara la población favorecida. Ejemplos de estas iniciativas son los pavimentos participativos, donde los vecinos aportan al financiamiento del costo de la pavimentación de sus calles o pasajes, y el financiamiento compartido en el caso de la educación básica y media, que complementa la subvención del Estado con el aporte de las familias.

Los cinco factores: uso de recursos privados para infraestructura; menor gasto en defensa; ahorro de pagos por intereses de la deuda pública; apalancamiento de recursos privados; y mayor contribución de los usuarios, elevaron los fondos disponibles para que la política social consiguiera una mayor cobertura y la orientaron más claramente a favorecer a los hogares más necesitados.

Los dos últimos factores se relacionan con el diseño de la política social, a diferencia de los tres primeros, asociados a la asignación del presupuesto. En el diseño de los programas sociales se identificó cómo apalancar recursos privados y cómo incorporar la contribución que pudieran hacer los beneficiarios, sin desnaturalizar el objetivo último de estas políticas.

La incorporación de recursos privados para infraestructura o el apalancamiento de estos para financiar la política social así como la contribución de los usuarios, plantean nuevos desafíos que se abordarán mas adelante.

5. Banco Mundial 2004 Chile New Economy Study.

CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS SOCIALES

Junto con el incremento de los recursos, hay que destacar ciertos criterios y prioridades que se introdujeron o se acentuaron. No interesa aquí detallar la asignación de recursos a los distintos programas, pero sí marcar algunos énfasis y opciones de política.

- *Prioridad para los más necesitados y progresividad del gasto público.*

Un objetivo claro de la política social fue su progresividad: la asignación de recursos de manera prioritaria hacia los más pobres. Casi sin excepción, cualquier aumento de recursos y/o nuevo programa tuvo como prioridad favorecer en primer lugar y principalmente a los hogares más necesitados. Los reajustes de pensiones por ejemplo, se otorgaron favoreciendo en primer lugar las pensiones más bajas y a los pensionados más ancianos; los aumentos de la subvención educacional y/o la entrega de materiales pedagógicos han sido mayores para los alumnos y/o las escuelas más pobres; en el caso de la vivienda, los recursos se dirigieron hacia los programas de vivienda más modestos, que llegan a las familias con mayores necesidades.

- *Los subsidios monetarios se focalizaron fuertemente.*

Un claro ejemplo del aumento en la progresividad de la política social es el de los subsidios monetarios (pensiones asistenciales, asignaciones familiares, subsidio único familiar y subsidio al agua potable). Estos se elevaron en monto y cobertura, y además se reorientaron hacia los más necesitados. El primer quintil pasó de recibir el 34% de los recursos a fines de los años 80 a más del 44% a partir de 1998. Incluso el primer decil obtuvo un fuerte aumento en la proporción de

recursos que recibe, pasando desde el 19% al 28% del gasto. Como contrapartida, los quintiles III a V redujeron la proporción e incluso el monto absoluto de recursos percibidos¹. Véase el cuadro 1.

Cuadro 1

Distribución de subsidios monetarios según quintil de ingreso autónomo per cápita, 1987-2009										
Quintil de ingreso	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
I	33,6	33,7	36,6	38,8	36,2	46,2	45,7	46,7	49,4	44,2
II	22,3	23,8	26,3	26,1	27,7	26,5	27,4	25,7	25,1	24,7
III	17,9	18,5	17,7	17,3	20,5	15,9	15,9	15,7	14,3	16,6
IV	14,9	13,8	12	12,1	11,5	8,5	8,4	8,8	8	10,3
V	11,3	10,2	7,4	5,7	4,1	2,9	2,6	3,1	3,2	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN de años respectivos.

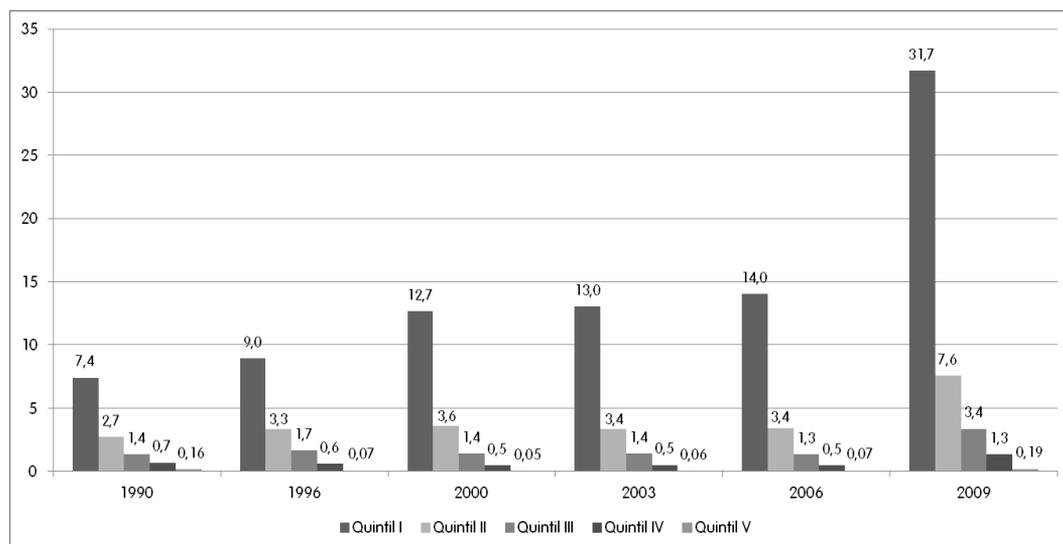
En el cuadro 2 pueden verse la cantidad de beneficiarios de los subsidios y el monto promedio del subsidio respectivo. Los que más se elevaron en cantidad y valor fueron las pensiones asistenciales y los subsidios únicos familiares, precisamente los que benefician a los más pobres. En efecto, estos beneficios adquirieron una mayor significación como fuente de ingresos para los más pobres. En el año 2009, para el primer quintil los subsidios monetarios representaron 32% de su ingreso monetario, y para el segundo un 7,6% (véase el gráfico 5)².

Debe destacarse este marcado aumento en la progresividad de los subsidios monetarios. Es bastante excepcional que se logren reasignaciones como las que se lograron en estos años, ya que requieren de una clara decisión política y de la construcción de acuerdos que las hagan políticamente viables. Se necesitan, también, instrumentos de asignación de beneficios objetivos y efectivos en la identificación de las familias más necesitadas.

1. La rebaja de beneficios registrada entre 1987 y 1990 en parte se explica por la desaparición de los programas de empleo de emergencia (PEM y POJH), que fueron discontinuándose con la reducción del desempleo.

2. Dado que el año 2009 fue un año de crisis económica, los ingresos autónomos se mantuvieron relativamente estancados; en cambio los subsidios monetarios se elevaron. Más aún, los datos no captan en toda su extensión los subsidios pagados ese año. Como la Encuesta Casen está referida a noviembre del 2009, no recoge el impacto sobre los subsidios monetarios de aquellos pagados en marzo y septiembre de ese año como parte de la política fiscal anticíclica. Si se calcula el equivalente mensual de los beneficios extraordinarios de ese año, los subsidios monetarios se elevan al 51% y al 14% del ingreso autónomo en los quintiles I y II.

Gráfico 5: Subsidios Monetarios como Porcentaje del Ingreso Autónomo por Quintiles, 1990-2009



Fuente: En base a Encuestas Casen Mideplan.

Es interesante notar que más de un 75% de los hogares del quintil más pobre recibe algún subsidio monetario. Esta alta cobertura y la gran concentración de los beneficiarios entre la población más pobre, demuestran la altísima efectividad de estos programas para atender las necesidades de las familias menos favorecidas. A lo largo de los años se ha ido ampliando la cobertura y revisando los mecanismos de selección y de otorgamiento de beneficios en base a criterios objetivos de necesidad socioeconómica, sin los cuales no sería posible haber alcanzado estos logros³.

Con todo, es importante anotar que poco más de un 20% de las familias en situación de pobreza (recuérdese que las familias pobres son el 15% de menores ingresos en el país) no percibe ningún tipo de subsidio monetario. Ello indica que, bien por falta de cupos, bien debido a los mecanismos para asignar estos beneficios, todavía hay un grupo de hogares que no accede a los subsidios mencionados. Sin embargo, es importante destacar lo difícil que resulta cubrir al 100% de los hogares con estos programas, si se toma en cuenta la alta movilidad y cambios que experimentan las familias pertenecientes a los grupos de ingresos más bajos.

3. Sobre este tema, véase más abajo la sección sobre profesionalización de la política social.

Cuadro 2

Subsidios monetarios, número y valor 1987- 2009 (en pesos de diciembre 2009)										
Año	Pensión asistencial		Asignaciones familiares		Subsidio único familiar		Subsidio de agua potable		Subsidio de cesantía	
	Número de beneficiarios (miles)	Monto promedio mensual(\$)	Número de beneficiarios (miles)	Monto promedio mensual(\$)	Número de beneficiarios (miles)	Monto promedio mensual(\$)	Número de beneficiarios (miles)	Monto promedio mensual(\$)	Número de beneficiarios (miles)	Monto promedio mensual(\$)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1987	318,7	24.525	4.015	3.107	985	3.400	...	...	66,1	21.912
1988	291	26.595	3.817	2.581	926	2.952	...	...	51,8	19.140
1989	292,3	26.061	3.777	2.367	886	2.990	...	...	39,2	17.437
1990	311,4	26.476	3.976	2.379	881	3.185	...	...	33,8	14.212
1991	299,3	30.197	4.021	2.444	894	3.359	...	...	30,2	16.804
1992	290,6	30.538	3.732	2.615	840	3.527	315,9	967	23,4	17.385
1993	296,2	30.346	3.354	2.782	863	3.631	351,9	1.532	19,1	17.497
1994	312,3	31.445	3.239	2.844	819	3.685	389,7	1.686	20,6	18.074
1995	318,8	32.441	3.239	2.902	779	3.820	399,2	3.441	21,3	18.573
1996	326,5	34.908	3.244	3.028	766	3.939	442,5	3.740	21,3	19.191
1997	339,6	34.849	2.915	3.443	910	4.111	507,8	4.211	22,6	18.282
1998	345,4	38.036	3.053	3.304	984	4.154	507,8	4.487	27,3	16.641
1999	350,7	46.852	2.901	3.363	933	4.314	507,9	4.652	49	16.100
2000	358,8	46.242	2.827	3.543	872	4.983	521,6	4.552	46,2	16.496
2001	365,3	51.267	2.906	3.464	888	4.806	485,3	4.672	51,3	14.973
2002	371,9	50.256	2.773	3.606	934	4.711	547,9	4.406	48,5	13.679
2003	372,7	50.957	2.764	3.632	937	4.677	614,7	5.432	51,2	22480 b/
2004	372,8	51.653	2.735	3.681	938	4.826	619,1	6.289	71,6	51809 b/
2005	398,4	54.931	2.801	3.556	953	4.782	573	6.431	82,4	73287 b/
2006	424,3	55.805	2.685	3.660	987	5.237	666,3	4.875	99,4	88635 b/
2007	452,9	55.696	2.278	4.205	1.051	5.396	684,5	4.877	108,7	96236 b/
2008	502,7 a/	60.637 a/	2.123	3.960	1.312	6.470	691,5	5.008	119,1	104473 b/
2009	581,3 a/	74.232 a/	2.131	3.888	1.726	12.270	...	...	156,6	115324 b/

a/ PASIS incluye bono de invierno, aguinaldos y bonos extraordinario. A contar del mes de julio 2008 se extinguió el beneficio de las Pensiones Asistenciales, ya que la Ley N° 20.255 reemplazó este beneficio por las Pensiones Básicas Solidarias. Entre enero y junio 2008 el número de PASIS corresponde a 485.375 y el valor promedio mensual en pesos de 2009 corresponde a \$51.137. Entre julio y diciembre 2008 el número promedio mensual de PBS corresponde a \$520.016 y el valor promedio mensual en pesos de 2009 corresponde a \$65.772.

b/ En mayo de 2003 comienza a funcionar un nuevo Seguro de Cesantía administrado por la Superintendencia de Pensiones.

Fuente: 1987-2000 : (1) y (2), Instituto de Normalización Previsional, Anuario 2000, (3) y (4), Superintendencia de Seguridad Social (5) y (6), Superintendencia de Seguridad Social (7) y (8), Antecedentes administrativos, operativos y legales del subsidio (9) y (10), Superintendencia de Seguridad Social 2000 en adelante: (1), (2), (3), (4), (5) y (6), Boletines Estadísticos Superintendencia de Seguridad Social, años 2006, 2007, 2008 y 2009. (7) y (8), Informe de Susidio de Agua Potable 1996-2006 y 2006-2008, Mideplan. (8) y (9) Superintendencia de Pensiones 2008 y 2009 (1) y (2), Superintendencia de Pensiones

Al contrario de lo que a veces se piensa, existe una alta movilidad de hogares entre quintiles de ingreso. Así se desprende de los datos de las encuestas panel realizadas en base a la CASEN (http://www.osuah.cl/documentacion_encuestapanelcasen/Primeros_Resultados_Panel%20CASEN_1996_2001_2006_17oct07.pdf). Con dicha encuesta se hizo un panel los años 1996, 2001 y 2006, y se volvió a encuestar a una parte de los hogares. Según esos antecedentes, sólo el 4,4% de los hogares se mantuvo en condición de pobreza en las tres mediciones. Un 34% de la población fue pobre en algún momento en el periodo de diez años estudiado. Estos antecedentes revelan que existe entre los hogares pobres un grado de movilidad social bastante mayor del que

a veces se supone: al mismo tiempo obligan a revisar la visión subyacente en algunas propuestas de políticas sociales que asumen que las familias en situación de pobreza se mantienen en esa condición en forma permanente⁴.

La introducción de estas transferencias monetarias focalizadas en las familias más necesitadas tiene ya más de 30 años. En 1975 se establecieron las pensiones asistenciales: aunque su monto era apenas equivalente a un tercio de la pensión mínima, beneficiaron por primera vez a 200 mil personas carentes de recursos que hasta entonces estaban al margen del sistema de pensiones. En 1981 se crean los subsidios únicos familiares, SUF, que hicieron extensivo el beneficio de asignación familiar a más de 550 mil niños de familias de escasos recursos cuyos padres estaban al margen del sistema previsional por no contar con un empleo formal. Las asignaciones familiares habían sido introducidas en las décadas de 1940 y 1950 para los trabajadores empleados en el sector formal, y después de un continuo aumento en su poder adquisitivo, tuvieron una fuerte caída, al igual que las pensiones, a partir de 1972 (véase un recuento de estos cambios en Arellano, 1985).

Estas transferencias focalizadas son el antecedente de las actuales transferencias monetarias condicionadas que se han difundido en varios países de América Latina a partir de mediados de los años 90⁵.

4. Un estudio muy interesante de las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan los hogares, las formas de abordarla y el rol de los subsidios es el de Raczynski, Serrano y Valle (2002).

5. Un completo recuento de la evolución de las transferencias condicionadas puede verse en Ferreira y Robalino (2010), en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/05/10/0001583349_20100510134942/Rendered/PDF/WPS5305.pdf.

POLÍTICA EDUCACIONAL Y EL ÉNFASIS CRECIENTE EN LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

Una segunda característica de las políticas de crecimiento con equidad fue la prioridad creciente que recibió la educación en la asignación de los recursos públicos. Ello fue consistente con la importancia que adquirió la inversión en capital humano en el desarrollo del país. Mientras los recursos canalizados por el Estado hacia la educación disminuyeron en términos reales en un 11% entre 1985 y 1990, gracias al cambio de prioridades en las dos décadas siguientes estos aumentaron sostenidamente¹. Durante la mayor parte del periodo los recursos crecieron en más de 10% real al año, de forma que en 2009 superaban en más de cinco veces el nivel de 1990.

Durante los años 90, el ritmo de expansión fue mayor, primero por la necesidad de reponer el grave deterioro del sector y luego gracias al énfasis que el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle puso en ese objetivo desde el inicio de su período de gobierno, elevando así la prioridad dada a la inversión en capital humano. En la presidencia de Frei se impulsó un programa de reforma educativa que contempló, entre sus iniciativas más importantes, la extensión de la jornada escolar. Ello se tradujo en un aumento del 25% en la jornada escolar en promedio, lo cual requirió más horas de contratación a los docentes y al personal en general, así como ampliar la infraestructura escolar que en la mayoría de los casos, con la jornada más corta, estaba siendo usada en dos

1. El gasto en educación en términos reales se redujo todos los años entre 1985 y 1989, y el presupuesto aprobado por el gobierno militar para 1990 contemplaba una nueva rebaja, la que fue revertida por el gobierno de Aylwin. Entre principios de los 80 y fines de esa década la subvención por alumno bajó en 30% en términos reales, y la cantidad de textos escolares distribuidos en educación básica disminuyó en más de 30% en ese periodo. Véase la información en Cox et al (1997).

turnos (véase Arellano (2000) y Cox (2003) para un recuento de la reforma educacional de ese periodo)². En la primera mitad de los años 2000, se redujo el ritmo de expansión de recursos, para luego volver a crecer durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, tanto por la expansión de la educación preescolar como por la creación de la subvención educacional preferencial³ y el mayor financiamiento a la educación superior.

Es interesante analizar de qué forma la política educacional recoge los énfasis que orientaron la política social.

En la asignación de fondos para la educación, se aprecia el esfuerzo por elevar los recursos favoreciendo la equidad. La prioridad en la asignación de los recursos estuvo centrada principalmente en la educación preescolar, básica y media, tanto a través de aquellos destinados a elevar la cobertura, como de aquellos cuyo objetivo era mejorar la calidad. En la educación superior, en cambio, los mayores recursos estuvieron asociados a incrementar la cobertura.

El cuadro 3 muestra el aumento de cobertura en la educación preescolar y media, según el ingreso del hogar de los estudiantes (no aparece en el cuadro la evolución de la cobertura en educación básica porque ésta ya se había universalizado en los años 80). Es destacable que los niños provenientes del 40% de hogares más pobres del país elevaron en más de 20% su acceso al nivel preescolar, a la par con el aumento del resto de los hogares.

El gráfico 6 presenta la asistencia al jardín infantil o al colegio por edad para el quintil más pobre. Se aprecia allí el significativo aumento de cobertura para los niños de 3 a 5 años. A los 6 años la asistencia a la escuela es prácticamente universal, y ya desde los 4 años supera el 60% para los niños del quintil de menores ingresos. Esto es de gran importancia porque termina con un problema de larga data en Chile: el ingreso tardío a la escuela, que se traducía en la posterior deserción y repitencia de curso. Por otra parte, el ingreso al sistema educativo a temprana edad, permite en los hogares más vulnerables apoyar el desarrollo del párvulo en una etapa clave para

2. Es interesante mencionar que cuando se decidió impulsar la jornada escolar completa, se hizo con el propósito explícito de mejorar la calidad de la educación. Se tuvieron a la vista estudios internacionales que demostraban la importancia del tiempo en la escuela para los aprendizajes.

3. Un recuento general de las políticas de capital humano en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet puede verse en Velasco (2009), Exposición del Estado de la Hacienda Pública, en <http://www.hacienda.gov.cl/documento/descargar/id/839>.

su crecimiento. A este aumento de cobertura han contribuido la mayor matrícula en los programas que atiende directamente el Estado, a través de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) y Fundación Integra, y la expansión de la subvención escolar para kínder y pre kínder⁴. Respecto del pre kínder, en 2001 se introdujo la subvención para este nivel, estableciendo un cupo máximo de alumnos que la recibirían, el cual fue aumentando cada año hasta universalizarse en 2008 para toda la educación subvencionada.

En el periodo de la Presidenta Bachelet se dio especial prioridad a los programas dirigidos a los párvulos, más que duplicando los recursos entre 2005 y 2009⁵. Ello fue parte de un programa más amplio de protección integral a la primera infancia, denominado Chile Crece Contigo (ver en <http://www.crececontigo.gob.cl/>). Éste es un modelo de gestión para acompañar el desarrollo de los niños desde la gestación hasta que ingresen a pre kínder. Ofrece una serie de prestaciones y apoyos a los hijos de familias que presentan una situación de vulnerabilidad.

En el nivel de enseñanza media, la participación de los estudiantes de hogares del primer quintil creció en más de 15%. En términos de cobertura, superó el 90% de cobertura y se acerca a la de los jóvenes de ingresos más altos. La fuerte expansión de la cobertura en la educación media estuvo concentrada en la educación técnico profesional. Ello en respuesta a la demanda de los padres, que buscan una educación que pueda preparar mejor para el trabajo. A pesar de los intentos por actualizar la educación media técnico-profesional, y a pesar de los ensayos con modalidades más efectivas como la educación dual (en la cual el estudiante realiza parte de su aprendizaje en el trabajo), hay todavía mucho por hacer para mejorar la calidad de esa educación, que concentra a los alumnos de menores recursos⁶.

Como fruto de los resultados anteriores y después de décadas de esfuerzo por llevar a toda la población a la escuela, el aumento de la cobertura ha ido desapareciendo como preocupación en los niveles k-12. En los próximos años, el problema será el descenso de la población en edad

4. La subvención por alumno es el pago mensual que hace el Estado a los colegios municipales o particulares subvencionados por cada alumno que asiste a clases en el mes respectivo.

5. Un completo detalle de las políticas e iniciativas para la educación parvularia puede verse en Arenas (2009) Informe de finanzas públicas proyecto de ley de presupuestos 2010, "Financiamiento e Institucionalidad de la Educación Parvularia en Chile: Avances 2006-2010 y Desafíos", en: http://www.dipres.cl/572/articles-51638_doc_pdf.pdf.

6. Un estudio interesante que compara favorablemente la incorporación al mercado laboral de los alumnos de la educación técnico-profesional fue realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1999).

Cuadro 3

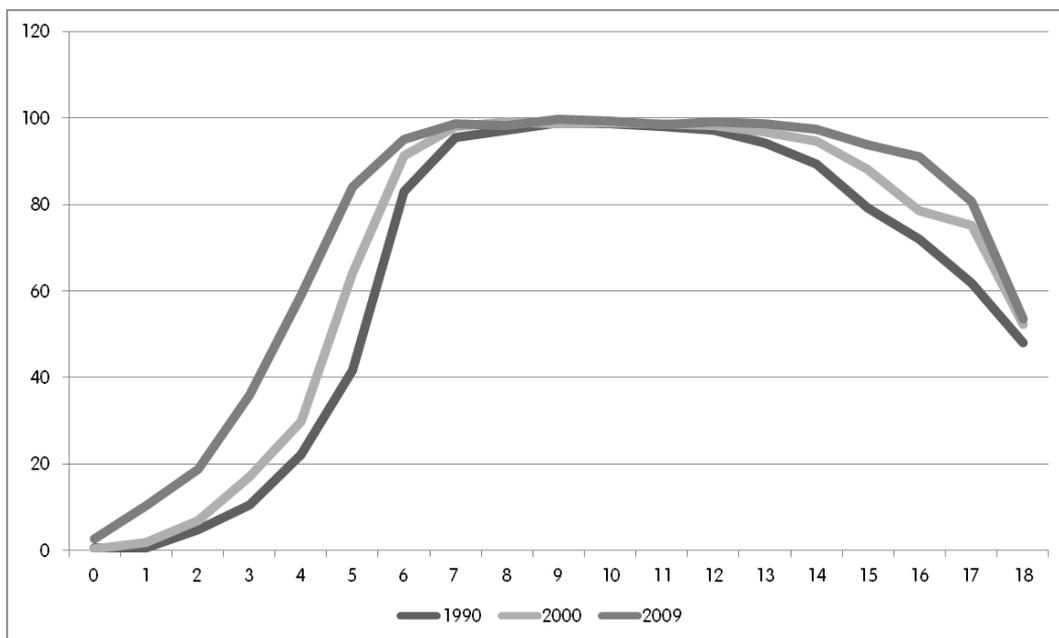
Cobertura de educación preescolar y media por quintil de ingreso autónomo*, 1990-2009 (porcentaje)									
Cobertura educación preescolar									
Quintiles	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
I	16,9	19,8	21,1	22,3	23,6	25,5	30,5	38,0	37,8
II	17,5	22,1	22,7	26,8	29,1	29,6	33,7	39,2	41,0
III	20,4	23,9	27,2	30,0	30,5	32,7	35,3	44,3	42,6
IV	27,2	27,9	33,4	36,8	34,8	37,6	35,9	46,4	44,1
V	32,4	44,6	46,0	48,4	44,8	50,2	49,0	52,0	57,0
Total	20,9	24,8	26,9	29,8	30,3	32,4	35,1	42,4	42,6
Cobertura educación media									
Quintiles	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
I	73,3	73,6	73,9	75,3	77,4	82,3	87,7	87,7	89,9
II	76,3	77,9	79,8	81,0	84,1	88,0	92,0	90,9	92,6
III	80,5	83,0	86,6	89,3	88,4	92,4	94,2	93,4	94,2
IV	87,2	88,8	90,9	95,3	94,5	96,1	96,9	97,3	95,1
V	94,3	96,7	96,7	97,2	97,7	98,5	98,8	97,6	95,9
Total	80,5	82,4	84,2	85,9	86,9	90,0	92,8	92,4	93,0

* Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Corresponde al ingreso de los hogares proveniente del mercado de factores, esto es, del trabajo y del capital.

Fuente: Elaborado por Mideplan, División Social. En base a encuesta CASEN, años respectivos.

Gráfico 6: Primer quintil de ingreso y su evolución en la asistencia escolar (%) por edad, 1990, 2000 y 2009



Fuente: En base a Encuestas Casen Mideplan.

escolar. En efecto, la población de 6 a 13 años llegó a su máximo el año 2000, la de 14 a 17 años está disminuyendo al menos desde el año 2005, e incluso la población en edad de asistir a la educación superior llegó a su máximo el año 2009. Esta reducción de la población en edad escolar plantea desafíos de reorganización y consolidación de las escuelas y liceos que deberán abordarse en los próximos años.

El cuadro 4 muestra el fuerte crecimiento de recursos por alumno en la educación subvencionada preescolar, básica y media (k-12), que se multiplicó por cuatro en términos reales.

El aumento de recursos por alumno en el sistema escolar se dirigió casi en su totalidad a elevar la subvención por alumno⁷. Ello permitió elevar las remuneraciones docentes, que estaban fuertemente deprimidas. El deterioro de las remuneraciones docentes resultante de la reducción de los recursos asignados educación a fines de los años 80 fue tan serio, que se tradujo en un fuerte desinterés por estudiar la carrera docente, arriesgando el reclutamiento de profesionales idóneos para la docencia. La subvención por alumno se redujo en 30% durante los años 80⁸. En cambio, a partir de 1990 ha aumentado sistemáticamente todos los años. La subvención promedio era de \$13.500 por alumno al mes en 1990 en moneda de 2009; en 2000, había aumentado a \$33.200; y en 2009, a \$65.400. Éstos son valores promedio, con diferencias por nivel educacional, jornada, ruralidad y según se reciba o no la subvención preferencial (SEP).

Con el aumento de la subvención, las remuneraciones reales de los docentes más que se triplicaron para los del sector municipal, y crecieron en una medida aun mayor para los de los colegios particulares subvencionados (Véase el cuadro 4⁹).

7. La subvención por alumno es el pago mensual que hace el Estado a los colegios municipales o particulares subvencionados por cada alumno que asistió a clases en ese período.

8. La subvención por alumno se redujo en un 30% real entre el promedio 1980-82 y 1989-90. Ver Cox et al (1997).

9. No existe información sobre rentas promedios en el sector particular, pero la renta mínima se elevó en más de 500% en ese período.

Cuadro 4

Gasto del gobierno central por alumno sistema escolar (promedio, k-12) y remuneraciones docentes, 1987-2009 (pesos de 2009)						
Año	Gasto promedio anual por alumno	Matrícula K-12 (miles)	Gasto en subvenciones anual por alumno	Remuneraciones mensual sector municipal		Remuneración mínimo mensual sector particular subvencionado (mínimo)
				Promedio	Mínimo	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
1987	183.849	2.767	176.505			
1988	187.043	2.779	171.119			
1989	184.256	2.758	178.219			
1990	180.425	2.738	178.693	343.922	189.136	97.276
1991	193.846	2.709	181.371	361.407	225.635	209.724
1992	214.195	2.742	195.770	422.131	249.761	240.399
1993	239.040	2.755	214.637	475.068	264.457	245.506
1994	267.042	2.786	240.175	541.257	306.937	274.523
1995	302.802	2.862	282.301	595.535	338.697	331.676
1996	338.291	2.962	306.875	639.501	372.338	370.729
1997	372.227	2.995	343.049	698.711	408.881	406.775
1998	409.559	3.029	363.109	734.758	445.603	445.278
1999	441.420	3.123	376.942	771.538	475.650	475.650
2000	475.298	3.196	408.066	805.419	503.590	503.590
2001	510.946	3.246	435.685	826.905	510.135	510.135
2002	544.082	3.295	457.689	865.248	511.443	511.443
2003	546.763	3.341	463.989	868.666	511.311	511.311
2004	603.261	3.357	501.428	884.773	512.238	512.238
2005	591.507	3.400	511.551	893.243	508.852	508.852
2006	624.793	3.398	530.863	907.728	510.892	510.892
2007	684.477	3.363	573.312	916.848	514.851	514.851
2008	806.067	3.322	673.931	1.008.819	510.512	510.512
2009	932.436	3.236	764.804	-	554.928	554.928

Fuente: En base a Encuestas Casen Mideplan.

La política de remuneraciones de los docentes estuvo dirigida (además de aumentarlas) a establecer, a través del Estatuto Docente para el sector municipal, una carrera, con asignaciones por antigüedad y perfeccionamiento. En los años siguientes, ella se orientó principalmente a aumentar la renta mínima de ingreso a la carrera docente para incentivar a los más jóvenes. Al mismo tiempo, se introdujeron innovaciones importantes como el estímulo a los docentes que trabajan en zonas consideradas de desempeño difícil, por su ruralidad o por marginalidad. Otra innovación ha sido el incentivo al desempeño docente: cada dos años, desde 1996, se selecciona la cuarta parte de las escuelas cuyos equipos docentes han logrado un mayor progreso educativo, para que reciban un bono trimestral por desempeño (SNED) (ver en: www.sned.cl).

El monto de esta asignación como proporción de los salarios ha ido creciendo sostenidamente, hasta superar un sueldo anual. Asimismo, a partir de 2006, se amplía al 35% de los docentes¹⁰. Con la introducción del sistema de evaluación de los docentes a partir de 2004, (ver en <http://www.docentemas.cl/index.php>), se han introducido asignaciones de desempeño asociadas a su resultado (ver en <http://www.aep.mineduc.cl/programa.asp>).

Elevar la subvención por alumno no tuvo como único objetivo aumentar las remuneraciones de los docentes, se incrementó también para financiar una jornada con más horas de estudio. La jornada escolar completa (JEC) representa un aumento de casi 25% en las horas de estudio. Su instalación se tradujo en un aumento de la subvención promedio por alumno de un 35%, además de la ampliación y construcción de establecimientos educacionales para acomodar a los estudiantes durante toda la jornada. Esta reforma tuvo como propósito principal elevar la calidad de la educación, mejorando el aprendizaje de los alumnos por la vía de un mayor tiempo dedicado al estudio. La evidencia internacional disponible hacía esperar un claro efecto positivo como resultado de esta iniciativa¹¹. El único estudio empírico que procura medir el impacto logrado en Chile, ha sido realizado por Bellei (2009) y concluye que para los alumnos de enseñanza media en los colegios con JEC mejoraron los resultados en matemáticas y lenguaje en comparación a los alumnos en colegios que aún no habían ingresado a la JEC.

En el cuadro 5 puede verse cómo se fue instalando la jornada escolar completa a partir del año 1997. Fue un proceso lento por la necesaria ampliación de las instalaciones y reorganización de las actividades escolares. Resultó más lento y difícil de lo que originalmente se esperaba, particularmente en los establecimientos más antiguos y tradicionales en las zonas urbanas más consolidadas, con dificultad para conseguir terrenos donde hacer crecer las instalaciones. Al año 2000, se habían incorporado a la jornada completa más de 560.000 alumnos. En 2010, más de 2 millones de estudiantes estaban en jornada escolar completa, lo que representa más de dos

10. En 2008-2009 más de 57 mil docentes recibieron un beneficio promedio anual de \$630 mil por este concepto. Un análisis del tema puede verse en Mizala y Romaguera (2002) "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena". Información actualizada sobre su aplicación se encuentra en www.mineduc.cl.

11. Un beneficio secundario de la JEC ha sido una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Contreras, Sepúlveda y Cabrera (2010), estiman este efecto separándolo de otras variables que contribuyeron a elevar la participación de la mujer en estos años (ver en: http://www.microdatos.cl/docto_publicaciones/FDS_JUNE_30_2010.pdf).

Sobre la JEC se realizó un amplio estudio de evaluación por encargo del Ministerio de Educación en 2005 (ver en: http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/estudios_evaluaciones_anteriores_detalle_ficha).

tercios de la matrícula elegible para incorporarse a ella. Una proporción importante de los que no se había incorporado eran alumnos de educación especial diferencial.

Como la JEC representa un gasto permanente y significativo para el Estado, para su puesta en marcha el gobierno propuso y logró aprobar la mantención del IVA que en otras circunstancias habría bajado de tasa¹², de acuerdo al criterio de responsabilidad fiscal que ha caracterizado la política social del periodo.

Cuadro 5

Incorporación a la jornada escolar completa.		
Año	Niveles de enseñanza que entran a JEC	Matrícula acumulada en JEC (miles)
1997	15.298	232
1998	3.950	345
1999	2.169	423
2000	3.594	561
2001	4.375	757
2002	4.602	949
2003	4.655	1.146
2004	3.742	1.304
2005	4.547	1.528
2006	2.993	1.640
2007	3.552	1.763
2008	3.276	1.866
2009	3.280	1.968
2010	2.753	2.042
Sin JEC		967

Fuente: Calculado en base a registro de datos del MINEDUC.

Nota: Matrícula de año 2010 en establecimientos que entraron a JEC en los años correspondientes. Los colegios no entran a JEC en su totalidad cada año, sino que lo hacen por niveles de enseñanza. Solo se incluyen colegios que por ley tienen derecho a Subvención por JEC.

12. En la reforma tributaria de 1990, el gobierno logró apoyo para el aumento de los impuestos solo por cuatro años, al cabo de los cuales estos bajarían. Dicho aumento se renovó en 1993, pero el IVA debía bajar en 1997. Junto con aprobar la JEC se aprobó su mantención.

A partir de 2008 se introdujo la subvención escolar preferencial (SEP), una iniciativa estudiada y promovida durante varios años y que se hizo realidad en el gobierno de la Presidenta Bachelet para dar un apoyo especial a los alumnos más vulnerables¹³. Los establecimientos educacionales que atienden alumnos en esa situación reciben una subvención adicional por cada alumno prioritario de más del 50% de la subvención general en los primeros niveles de básica. Ésta se suplementa con un aporte adicional según el grado de concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento. La creación de esta subvención preferencial constituye un cambio muy importante destinado a fortalecer la equidad en el sistema escolar, orientando más recursos del Estado hacia los colegios donde asisten los alumnos de familias más vulnerables. Esta nueva subvención está en periodo de instalación en el sistema escolar y generará cambios importantes tanto en términos de equidad como de calidad educativa.

En los años previos a la creación de la subvención preferencial se habían elaborado programas dirigidos a las escuelas más vulnerables y/o de resultados académicos más bajos. El programa P900, dirigido al 10% de escuelas subvencionadas de menores resultados en la prueba SIMCE, fue el primero en esa línea; asimismo, se desarrolló un programa especial para el apoyo de las escuelas rurales. En el caso de la enseñanza secundaria, el programa de liceos Montegrande también procuró elevar la calidad de la educación de alumnos vulnerables en la enseñanza media. Como regla general, todos los nuevos programas se iniciaron atendiendo primero a los estudiantes más vulnerables: la red de Internet educativa Enlaces, la jornada escolar completa, los programas de mejoramiento educativo, etcétera.

Al mismo tiempo, durante estos 20 años se destinaron recursos en forma creciente para programas dirigidos a apoyar a los estudiantes de menores ingresos, como el aumento de la alimentación escolar, textos escolares, materiales didácticos y apoyo a las escuelas más desfavorecidas (Véase Arellano (2000) y los trabajos incluidos en Cox (2003), para un recuento detallado).

Un aspecto que rara vez se destaca y que es muy relevante desde el punto de vista de la equidad, es el fuerte aumento de recursos públicos dedicados a la educación de niños con necesidades especiales. El ítem de gastos del Ministerio de Educación que más se ha elevado es el de la educación especial. Se multiplicó más de 20 veces en estas dos décadas, incrementando su

13. Véase por ejemplo la discusión sobre este tema en Arellano (2006) y Larrañaga y Peirano (2006).

importancia relativa desde menos de 1% a más de 4% del gasto total. Ello es resultado de un aumento de la cobertura de atención de niños con algún tipo de discapacidad y/o necesidad educativa especial, y del fuerte aumento de la subvención por alumno para las escuelas que los atienden.

Como una manera de elevar el financiamiento a la educación con aportes de los padres, en 1994 se modificó el sistema de **financiamiento compartido**. Este sistema establece que los colegios pueden cobrar a los padres una mensualidad. A medida que el cobro aumenta, se reduce la subvención que entrega el Estado. Hasta esa fecha el descuento en la subvención a consecuencia del cobro a los padres era muy gravoso. A partir de esa fecha, todo el pago de los padres va en beneficio del colegio si el aporte es inferior a \$9.000 (moneda de 2010)¹⁴. Este cambio generó un aumento importante en la cantidad de colegios acogidos al sistema de financiamiento compartido. En los cinco años siguientes se duplicó el número de alumnos en colegios particulares que cobraron por financiamiento compartido, representando el 68% de su matrícula en 1999. Este crecimiento continuó hasta representar el 72% de la matrícula en esos establecimientos en el 2010 (equivalente al 41% de toda la matrícula subvencionada).

Para evitar que el financiamiento compartido generara problemas entre los alumnos cuyas familias no podían pagar el monto cobrado por el colegio, a partir de 1997 se estableció un sistema obligatorio de becas administrado en cada colegio, por el equivalente de al menos 7% del total de la recaudación por aportes de los padres. En 2006 se hizo obligatorio para los colegios subvencionados recibir al menos a un 15% de alumnos en situación económica vulnerable, y para ellos se prohibió el cobro por financiamiento compartido. Asimismo, el Sistema de Subvención Preferencial (SEP) introducido en 2008 libera de cualquier pago a los padres cuyos hijos son beneficiarios de la SEP.

Este sistema de financiamiento compartido ha contribuido a allegar recursos al sistema escolar. El pago promedio por alumno ha sido algo superior al 20% del aporte realizado por el Estado.

14. Cobros menores a 0,5 USE (El valor de la USE en 2011 fue de \$18.190, en 2010 fue de \$17.457) no significan una disminución en la subvención. Los cobros entre 0,5 y 1 USE implican una reducción de la subvención de 10%; entre 1 y 2 USE, una disminución de 20%; y entre 2 y 4 USE, una disminución de 35%. Cobros superiores a 4 USE no dan derecho a subvención.

En los últimos años ha surgido una preocupación por el grado de segregación existente en el sistema escolar, y por la influencia que sobre ella puede tener este sistema de financiamiento. La información empírica es insuficiente. Aparte de denuncias específicas, no hay estudios que hagan seguimiento de los estudiantes cuando se cambian de colegio, ni información sobre los motivos para elegir colegio por parte de los padres¹⁵. Sin duda la segregación es una preocupación importante que merece ser atendida y examinada en detalle, dado el valor de la integración escolar tanto para la educación como para la construcción de capital social.

Respecto del profesorado y su rol clave en la educación, buena parte del esfuerzo del periodo estuvo orientado a mejorar sus remuneraciones. A principios de los años 90 resultaba indispensable, porque el deterioro estaba incidiendo en un creciente desinterés por los estudios de pedagogía. Esta situación se fue corrigiendo y en la segunda mitad de los años 2000 se ha producido un explosivo aumento en el número de estudiantes de pedagogía. Más destacable aún, los puntajes de ingreso han mejorado. Ello ha sido promovido desde 1998 con la creación de una beca que estimula a los estudiantes con buen rendimiento académico para ingresar a las pedagogías. Ello formó parte del Programa de Fortalecimiento Inicial Docente que incluyó una serie de iniciativas para promover el mejoramiento de la formación docente. Habría que agregar las iniciativas de perfeccionamiento de los profesores y la introducción y permanente mejora de los instrumentos de evaluación y de reconocimiento al desempeño individual y colectivo. El perfeccionamiento incluyó un innovador programa de pasantías en el extranjero que permitió que entre 1996 y 2005, más de 6.000 docentes de aula (de educación parvularia, básica, media, de adultos, especial) y directivos, obtuvieran becas para estudiar 6 a 8 semanas en universidades extranjeras conociendo experiencias pedagógicas en veinte países de todos los continentes¹⁶.

Como se aprecia, las políticas para elevar la calidad educacional estuvieron dirigidas a entregar apoyos tanto a los establecimientos y sus equipos docentes, como a los estudiantes con un acento en la equidad. Asimismo, se favorecieron los estímulos y reconocimientos: a los mejores docentes, a los establecimientos que mejoraban notoriamente en sus aprendizajes, etcétera. Más

15. Los que han estudiado la segregación comparan índices agregados según si el colegio está o no acogido al financiamiento compartido, y estiman que se estaría generando una segregación por esta política de financiamiento. No hay resultados que permitan definir hasta qué punto la segregación se origina en el financiamiento o proviene de factores como la segregación espacial de la población.

16. Véase un recuento en Arellano y Cerda (2006).

que establecer nuevas exigencias de calidad, se implementaron numerosos apoyos y aportes (de tiempo en la escuela, de recursos pedagógicos, de capacitación docente y otros) para ir logrando una mejor calidad educativa.

Solo en los últimos años se han ido introduciendo nuevas exigencias orientadas a elevar la calidad. El nuevo sistema de aseguramiento de calidad, enviado a discusión legislativa en 2007 y convertido en ley recién en 2011, es la principal iniciativa en este ámbito. Hasta la dictación de estas nuevas disposiciones legales, el Ministerio de Educación carecía de atribuciones para exigir resultados educativos y para cuestionar la continuidad de un establecimiento o sostenedor si no se logran dichos resultados. Todas las exigencias existentes son meramente formales y administrativas o están referidas al proceso educativo (condiciones de las instalaciones, cantidad y características del personal, máximo de alumnos por curso, planes y programas, etcétera), pero no a sus resultados¹⁷. Como fruto del esfuerzo descrito, el acceso y permanencia en el sistema educacional de los hijos de los hogares más pobres ha mejorado decididamente. Las condiciones de las escuelas en términos de infraestructura, equipamiento, materiales y oportunidades para el aprendizaje han mejorado de manera decidida.

Si en cobertura y equidad del sistema hay indiscutibles avances, ¿qué puede decirse de la calidad que logra la educación? Los antecedentes disponibles se refieren a las mediciones del aprendizaje de los estudiantes en el sistema escolar, tanto de las pruebas SIMCE, como de las pruebas internacionales. Un análisis en profundidad del tema excede largamente los propósitos de este texto, pero algo es necesario decir.

Chile se incorporó en 1996 a las pruebas internacionales de aprendizaje; se tomó entonces la prueba TIMSS, y desde el año 2000 la OECD realiza la prueba PISA a los alumnos de 15 años en 65 países (ver en: <http://www.pisa.oecd.org/>). En su cuarta versión, 2009, los puntajes promedio de los alumnos chilenos suben sistemáticamente en lenguaje y matemáticas. Así ha venido ocurriendo en todas las mediciones¹⁸. No sólo suben, sino que Chile es uno de los países que más mejora de todos los que rindieron la prueba.

17. Una descripción de los conceptos que estuvieron detrás de estas reformas puede verse en Darville y Rodríguez (2007).

18. Chile no participó en la segunda medición en 2003.

El mejoramiento en los promedios es fruto de que los alumnos de familias de menores ingresos los que tenían desempeños más bajos son los que más mejoran. De hecho, la prueba establece un nivel 1 en el cual el rendimiento es considerado insuficiente, y un 17% de los alumnos chilenos dejaron esa categoría. Ello es destacable porque ocurre simultáneamente con el aumento de la cobertura de la enseñanza media que se describió más arriba. Vale decir, muchos de estos alumnos son de familias cuyos hijos, hasta hace pocos años, abandonaban la escuela antes de los 15 años. Hoy están yendo a la escuela y la gran mayoría alcanza un nivel suficiente de aprendizajes. Este mejoramiento sostenido en los aprendizajes que revela la prueba PISA confirma lo que vienen reflejando las pruebas SIMCE de los últimos años, y es lo que ha llevado al reciente Informe McKinsey a destacar a Chile como uno de los países que más mejora en su educación (ver en <http://ssomckinsey.darbyfilms.com/reports/EducationBookNov23.pdf>).

A pesar de lo anterior, y de que Chile es el país que alcanza resultados superiores en América Latina, éstos son bastante inferiores a los del promedio de los países de la OECD, y muy inferiores a los que registran los alumnos en lugares como Shanghái, Corea, Singapur o Finlandia. Hay un largo camino por recorrer para lograr niveles de aprendizaje que sitúen a nuestros alumnos en una situación comparable. Esto es especialmente cierto para los alumnos de situación económica más precaria, pero es igualmente válido para la elite de altos ingresos que asiste a colegios pagados y que a pesar de contar con tantos o más recursos, obtiene resultados inferiores a los del conjunto de los estudiantes en los países mencionados.

No es el propósito de este trabajo profundizar en las acciones prioritarias que el sistema requiere para abordar sus deficiencias. Basta señalar que hay una serie de medidas de reciente aprobación y de incipiente implementación que se hacen cargo de ellas: por ejemplo, mejoras al sistema de aseguramiento de calidad. Con todo, vale la pena subrayar un aspecto crítico: los profesores, su reclutamiento y formación inicial. Aquí los avances son todavía modestos e incluso se han estado produciendo ciertos retrocesos (véase Panel de Expertos para una Educación de Calidad, (2010), Cox et al, 2010, OECD, 2010). Es urgente corregir estas situaciones para que, perseverando y profundizando en las líneas que se han seguido en el sistema escolar durante estos veinte años, el mejoramiento en la calidad educativa continúe e idealmente se acelere.

Educación Superior: En la educación superior se registró un aumento muy fuerte de cobertura en el periodo, particularmente en los años 2000. Como puede verse en el gráfico 7, este fue generalizado. En 1990 había 245 mil estudiantes de pregrado en la educación superior; al año

2000 la matrícula prácticamente se había doblado llegando a 436 mil; volvió a duplicarse al 2009, con 835 mil estudiantes. El aumento de matrícula fue mayor entre las mujeres -que hoy superan a los hombres-, y en las instituciones ubicadas fuera de la Región Metropolitana.

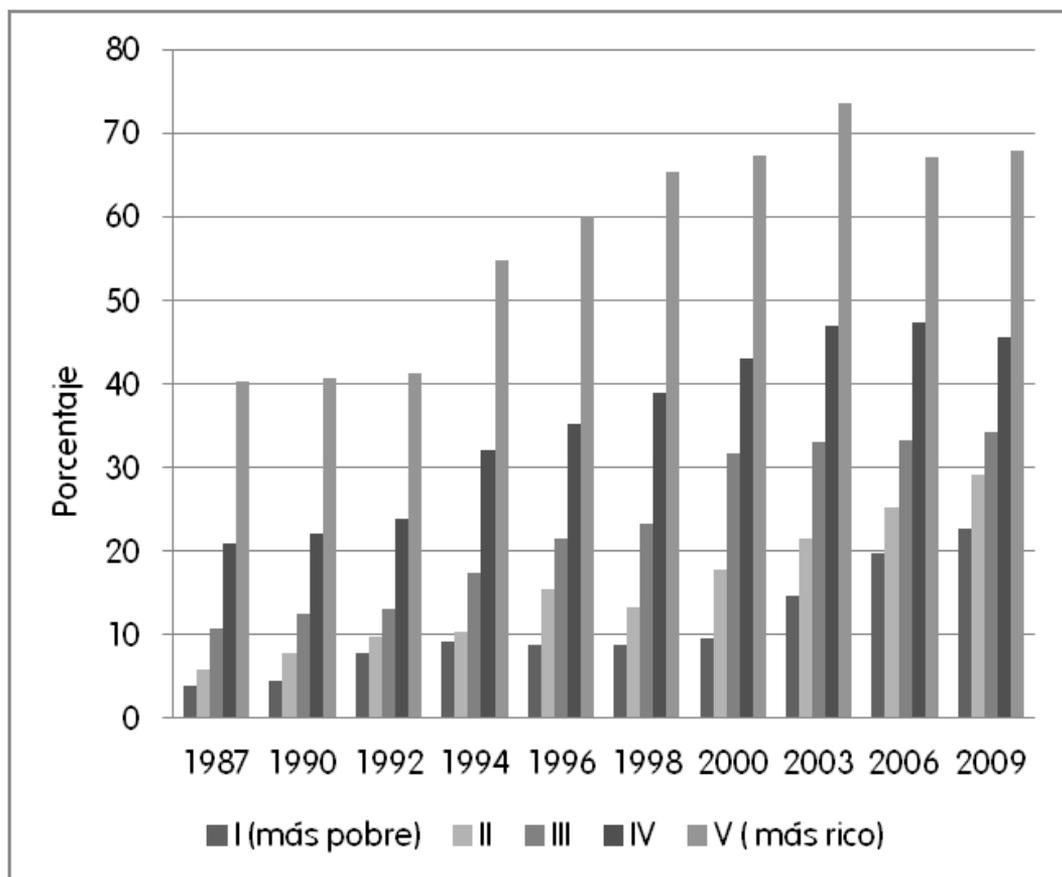
Con esta fuerte expansión, la educación superior se masificó y dejó de ser para una elite. El análisis de la última cohorte para la que hay información disponible revela que el 57% de los alumnos egresados de la Enseñanza Media el año 2005, ingresaron a la Educación Superior. Al año siguiente del egreso, en 2006, lo hizo un 32%. Otro 25% se matriculó durante uno de los tres años siguientes. La deserción producida entre los años 2006 a 2009 determinó que finalmente quedara matriculado un 42% del total de alumnos egresados el año 2005¹⁹. La deserción es sin duda un problema serio, que se comenta más adelante.

La gran mayoría de estos jóvenes son la primera generación de sus familias en acceder a la educación superior. Así se deduce de una encuesta nacional a egresados de la educación media en 2005, que muestra que el 64% se encontraba en esta situación, con padres que como máximo completaron la enseñanza media .

En base a la encuesta CASEN 2009, se estimó que en el quintil más pobre los jefes de hogar con alumnos en la educación superior tenían en promedio 8 años de escolaridad, y en el quintil siguiente, 9 años de estudio. Ello revela el enorme aumento en acceso a la educación que se ha estado produciendo entre una generación y la siguiente.

19. Esta realidad es bien distinta según la procedencia de los estudiantes. Los egresados de la educación particular pagada tienden a ingresar a la educación superior inmediatamente. Meneses, Rolando, Valenzuela y Vega (2010) (ver en <http://www.mineduc.cl/usuarios/sies/File/ESTUDIOS/ESTUDIOSSIES/Ingreso-a-la-Educaci%F3n-Superior3.pdf>).

Gráfico 7: Cobertura de Educación Superior según quintiles de Ingreso, 1987-2009



Fuente: En base a CASEN de años respectivos.

Para financiar este aumento de cobertura de la educación superior, las familias, los jóvenes y el Estado han hecho un esfuerzo creciente. Véase el cuadro 6.

El aumento de recursos públicos se ha canalizado principalmente a los estudiantes, tanto a través de becas de arancel como de créditos. Las becas de arancel no existían antes de 1990: se crearon en 1991 y se multiplicaron por 10 entre 1992 y 2010. Gracias a ello el 54% de los estudiantes de los dos quintiles de ingresos más bajos están recibiendo este beneficio (Rodríguez et al (2010) en: http://www.dipres.cl/572/articles-60597_doc_pdf.pdf). Véase el crecimiento de las ayudas estudiantiles en el cuadro 7.

Cuadro 6

Gasto del gobierno central en educación superior 1987-2009 en miles de pesos de 2009.				
	Gasto anual por alumno promedio, Consejo de Rectores	Matrícula consejo de rectores (miles)	Gasto anual promedio por alumno, educación superior	Matrícula total educación superior (miles)
<i>Año</i>	(1)	(2)	(3)	(4)
1987	1.686	119	897	225
1988	1.348	116	672	233
1989	1.683	106	772	230
1990	1.365	112	614	249
1991	1.614	118	761	250
1992	1.599	128	714	286
1993	1.491	144	681	316
1994	1.404	152	651	327
1995	1.400	162	657	345
1996	1.411	175	672	367
1997	1.305	184	631	381
1998	1.322	200	650	407
1999	1.356	207	660	425
2000	1.169	215	556	452
2001	1.142	227	537	483
2002	1.120	244	523	522
2003	1.083	247	471	567
2004	1.150	247	485	585
2005	1.146	253	449	646
2006	1.183	262	469	661
2007	1.132	286	424	763
2008	1.192	295	437	805
2009	1.345	303	465	876

Fuentes: Calculado en base a Erogaciones en Informe de Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003, 1997-2006 y 2000-2009 y Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

Cuadro 7

Ayudas estudiantiles educación superior en millones de pesos de 2009				
Año	Créditos (1)		Becas arancel (2)	
	Beneficiarios (miles)	Monto	Beneficiarios (miles)	Monto
1989	74	62	0	-
1990	72	302	0	-
1991	71	257	9	43
1992	73	241	15	75
1993	70	243	21	104
1994	71	203	30	140
1995	73	226	32	184
1996	79	261	32	187
1997	82	293	33	199
1998	88	373	37	239
1999	95	423	42	275
2000	110	487	45	302
2001	110	511	54	333
2002	113	555	60	362
2003	117	582	61	366
2004	119	587	63	394
2005	123	634	67	433
2006	140	1.035	73	539
2007	187	1.457	88	664
2008	211	1.971	120	925
2009	260	2.848	150	1.224

(1) Incluye Crédito Universitario y Crédito con Garantía del Estado.

(2) Incluye: Beca Bicentenario (Ex-Mineduc), Programas de Reparación, Beca Juan Gómez Millas, Beca de Pedagogía, Beca para hijos de Profesionales de la Educación, Beca Nuevo Milenio, Beca de Excelencia Académica, Becas Indígenas, Beca Primera Dama y Beca Presidente De La República.

Fuente: MINEDUC.

Asimismo, el Estado elevó el financiamiento institucional, para la educación superior, estableciendo fondos concursables, convenios de desempeño y a partir de 1999 con el programa Mecesusup. Véase el cuadro 6.

Se realizó un esfuerzo permanente por ampliar y perfeccionar los sistemas de crédito para financiar los aranceles. Las iniciativas han sido dirigidas a elevar los aportes del Estado y a modificar el sistema de créditos, para hacerlo más asequible y equitativo y para sumar, al financiamiento del Estado, recursos del sistema financiero. En 1995 los fondos solidarios de crédito universitario reemplazaron el sistema de crédito universitario anterior.

Para estimular el desarrollo de una oferta de financiamiento a largo plazo a través de las instituciones financieras, en 1995 se creó una línea de refinanciamiento en CORFO para créditos de largo plazo dirigidos a estudios de postgrado. Este sistema se amplió a los estudios de pregrado en 1997. Los créditos con y sin refinanciamiento de CORFO han crecido hasta llegar a más de 360 mil estudiantes de pregrado a fines de 2010. En este último año se cursaron 48.000 créditos, equivalentes a dos tercios del aumento de la matrícula en ese año²⁰. En 2006 se agregó al sistema de créditos con recursos del Estado un nuevo Sistema de Créditos con Garantía Estatal Para Estudios Superiores. Éste ha tenido una fuerte expansión, ampliándose a universidades privadas y a institutos profesionales y centros de formación técnica²¹. Estas entidades (que hasta antes de este sistema prácticamente no tenían acceso a fondos con respaldo público) han sido las que más lo han utilizado, lo que ha contribuido a la fuerte expansión de su matrícula en los últimos años²². El sistema es administrado por la Comisión Ingresas.

A pesar del aumento en los aportes del Estado a la educación superior, el aporte por alumno fue prácticamente el mismo en 2009 que en 1990 debido al fuerte crecimiento de la matrícula, considerando solo las universidades que integran el Consejo de Rectores y que son las que reciben la mayor proporción de los aportes estatales. Si se incluyen todos los alumnos de la educación superior, el aporte del Estado por alumno es inferior al de principios de los 90. Véase

20. Para mayor información pueden verse las encuestas de la Superintendencia de Bancos e instituciones financieras de 2004 a 2010 (ver en: <http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=4.1&idCategoria=564&tipocont=567>).

21. Desde su puesta en marcha, en 2006, y hasta 2010, obtuvieron el Crédito con Garantía Estatal para Estudios Superiores más de 170 mil alumnos y alumnas.

22. En rigor el financiamiento de estos créditos es privado, del sistema financiero, el Estado es el aval en última instancia. Por ello este es un pasivo contingente para el Estado y no aparece en el presupuesto fiscal.

el cuadro 6 columnas 1 y 3. Estas cifras no incluyen provisiones por las garantías de crédito que el Estado ha asumido en los créditos universitarios.

Se deduce de lo anterior que parte importante del financiamiento requerido para la expansión de la educación superior ha venido directamente de las familias o del compromiso de pago futuro de los estudiantes que se han endeudado.

Es importante evaluar las limitaciones en los aportes que pueden realizar las familias y los futuros profesionales al financiamiento de la educación superior. A medida que se eleva la cobertura, el acceso de los jóvenes de menores ingresos ha sido y seguirá siendo mayor. Para ellos y sus familias el costo de financiar la educación superior representa una proporción muy significativa de sus ingresos, poniendo un límite a la contribución financiera de las familias. Una estimación realizada por Rodríguez et al (2010) sugiere que el gasto en educación superior en los quintiles de menores ingresos se sitúa entre 18 y 20% del presupuesto familiar. Ello muestra que se han superado los límites del esfuerzo financiero que pueden hacer las familias para financiar la educación superior de sus hijos.

Desde el punto de vista del Estado, priorizar la asignación de recursos a la educación preescolar, básica y media en relación al nivel superior tuvo un claro efecto progresivo. El aumento de cobertura en preescolar y en media se registra principalmente en los deciles de bajos ingresos. Véanse los cuadros 4 y 6 y el gráfico 7. Aún así, el Estado sigue invirtiendo por alumno en educación superior una cantidad mayor que en el ciclo escolar. Aunque esas diferencias se han reducido marcadamente²³. Si el Estado hubiera financiado completamente la educación superior a través de una política tradicional de gratuidad, esa enorme expansión de cobertura simplemente no hubiera sido posible, o lo hubiera sido a costa del aumento de los recursos por alumno en preescolar, básica y media.

Con todo lo positivo del aumento de la cobertura en la educación superior, se advierten problemas que deben ser atendidos con urgencia. Son preocupantes los déficits de eficiencia, calidad y gobernanza que tiene el sistema de educación superior chileno. La deserción y repitencia son

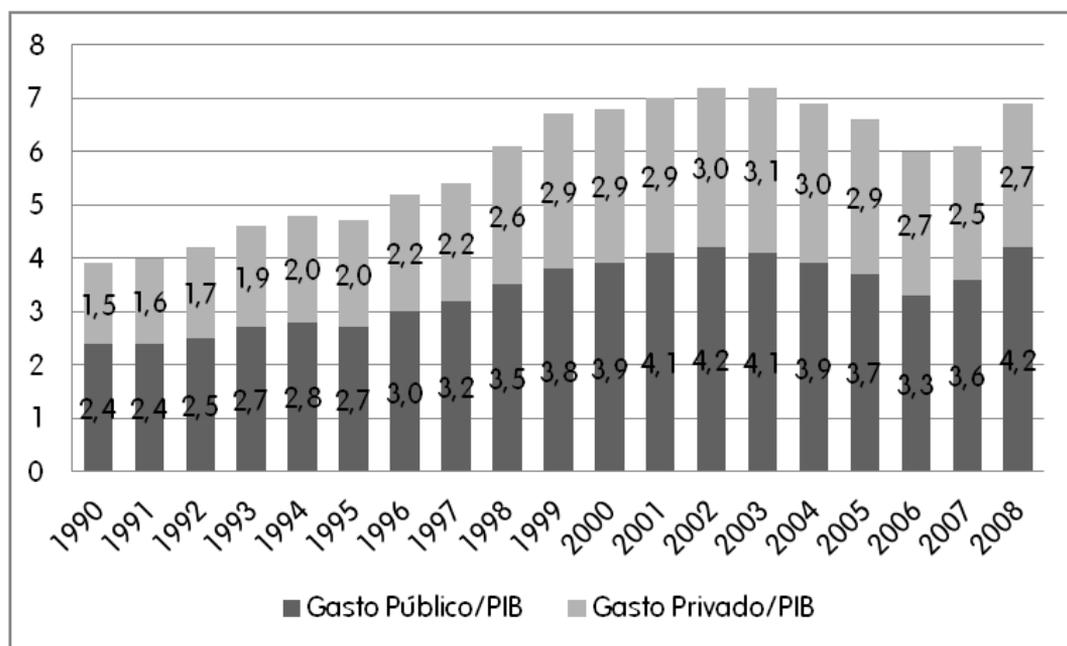
23. Esta diferencia es mayor en varios países en desarrollo. En Brasil, por ejemplo, es cerca de 10 veces. En los países de la OECD, en cambio, es cerca de 2,5 veces mayor lo que el Estado invierte por alumno en educación superior comparado con k-12.

altas. Por la misma razón, la duración de las carreras es en promedio 3 semestres más larga de la programada, 14 versus 10,8 semestres para la cohorte que se tituló en 2007. La acreditación, certificación y el aseguramiento de calidad son muy débiles y el sistema no tiene una gobernanza mínima para conducirlo²⁴

En la medida en que los estudiantes, sus familias, el Estado y las propias instituciones educacionales están haciendo un enorme esfuerzo para responder a esta demanda por educación superior, es indispensable abordar estos desafíos para evitar el mal uso de los recursos y una frustración posterior. Ello es particularmente cierto respecto de esa gran mayoría de jóvenes que son primera generación en la educación superior.

Inversión total en educación: Si miramos el sistema educacional en su conjunto, la inversión en educación ha tenido un fuerte crecimiento. Véase el gráfico 8.

Gráfico 8: Gasto Total en Educación como Porcentaje del PIB, 1990-2008



Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Estudios, 2003 – 2008.

Gasto Privado: estimación Departamento de Estudios de Mineduc, en base a información del Banco Central de Chile, Departamento de Cuentas Nacionales.

24. Véase Brunner (2009) y OECD, Banco Mundial (2009).

Tan importante como el aumento de recursos destinados por el Estado a la educación, ha sido el aumento de recursos destinados por las familias a la educación de sus hijos. Los fondos privados crecieron incluso más rápido que los públicos durante los 90. Esto fue resultado del aumento de la cobertura en la educación superior y del sistema de financiamiento compartido en k-12.

Un área de fuerte crecimiento de la inversión educacional ha sido la educación superior. Es la más costosa por alumno y el aumento de cobertura ha sido muy rápido. Como se vio más arriba, para su financiamiento no solo se elevaron los aportes directos del Estado, sino que se ampliaron los sistemas de crédito.

El nivel de inversión educacional en Chile creció hasta superar el que se registra en los países de la OECD. Es mayor al promedio de los países miembros y solo tres tienen un mayor nivel de inversión en educación que Chile. La diferencia está en la contribución que hacen el Estado y las familias, siendo esta última bastante superior en Chile²⁵.

En síntesis, todos los antecedentes indican que la asignación de recursos al sector educación por parte del Estado y por las familias no solo ha sido muy importante, sino que ha sido creciente. Los recursos públicos fueron asignados con un claro criterio de progresividad, favoreciendo principalmente a los niños de hogares de menores ingresos. Esto se tradujo en aumentos de cobertura, en menor repitencia y deserción y en mayor permanencia en la escuela durante una jornada extendida. Al mismo tiempo, las rentas de los docentes se elevaron marcadamente, superando la situación de abandono y de desinterés por ingresar a la carrera docente que se había generado en los años 80. En relación a la calidad, las mediciones de los aprendizajes de los alumnos son consistentes en mostrar un mejoramiento.

25. Véase OECD Education at a glance (2010).

VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA SANITARIA

La política de vivienda muestra que se han hecho opciones de política similares a las de otras políticas sociales: mayor cantidad de recursos del Estado, mejor direccionamiento de estos hacia los más pobres y movilización de recursos privados que complementan el esfuerzo público y así multiplican su impacto. Lo anterior permitió alcanzar un mayor ritmo de construcción de viviendas, concentrando la acción del Estado donde difícilmente puede ser sustituido.

El Estado elevó su inversión en vivienda y urbanismo desde un promedio anual de \$280 miles de millones entre 1987 y 1990 a \$580 miles de millones promedio entre 1996 y 2001, a \$1.300 miles de millones en 2009, en moneda de este último año. El direccionamiento de los subsidios se logra a través de una continua revisión y mejor focalización de los programas de subsidio habitacional.

En este caso, el apalancamiento de recursos privados para complementar el esfuerzo público se consiguió a través de tres mecanismos: el sistema financiero, que otorga préstamos hipotecarios complementarios; la progresiva sustitución de la contratación directa de viviendas realizada por el Estado (los SERVIU) por la entrega de subsidios, los que se usan para comprar viviendas financiadas y construidas privadamente; y el traslado a las empresas sanitarias de la inversión en las redes de agua potable y alcantarillado requeridas para las nuevas viviendas.

Véase en el cuadro 8 que el número de viviendas terminadas y subsidios pagados anualmente se eleva desde 62 mil a 76 mil entre fines de los 80 y fines de los 90, y a 162 mil en 2009. La proporción del programa habitacional que se realiza a través de subsidios se incrementó desde un 50% a cerca del 100% a fines del periodo. El mecanismo de subsidios no solo permite una

mayor progresividad y el apalancamiento de recursos privados, sino que también constituye un esquema más transparente y más fácil de dirigir hacia los hogares más necesitados.

Un estudio de la Superintendencia de Bancos¹ revela que en 2007 las dos terceras partes de los beneficiarios de subsidio habitacional había recibido financiamiento bancario. En promedio, las deudas bancarias en ese momento representaban el 36% del valor de las viviendas. La morosidad no superaba el 3% de la cartera (aunque la quinta parte de los deudores había sido reprogramado). Habría que agregar que, aparte de los subsidios anteriores, se ha otorgado un número creciente de subsidios de reparación y mejoramiento que llegaron a casi 80 mil unidades el año 2009. El valor promedio de estos subsidios es la quinta parte del subsidio tradicional para una vivienda construida.

Asimismo, cabe destacar que durante el periodo aumentó sostenidamente el valor unitario del subsidio otorgado por vivienda. Mientras a principios de los 90 este alcanzaba a 145 UF por vivienda, a fines de los 90 era de 170 UF y a fines de los 2000 superó las 300 UF. Detrás de este aumento en el valor promedio del subsidio por beneficiario está el encarecimiento de la vivienda, especialmente de los terrenos, y un esfuerzo por mejorar el tamaño y calidad de las viviendas financiadas. El tamaño mínimo de las viviendas sociales aumentó de 36 a 50 m² en la segunda mitad de los años 2000. El encarecimiento de los terrenos en las ciudades principales ha sido considerable. De acuerdo a datos recopilados por Pablo Trivelli en el Boletín del Mercado de Suelos en Santiago en promedio subió 6,6 veces en 34 comunas entre 1990 y el 2006, cuando el PIB per cápita subió poco más de 2 veces. En comunas populares de fuerte expansión el aumento fue mayor: en Quilicura subió 18 veces y en Puente Alto, 11 veces en ese mismo periodo².

Cabe destacar también los esfuerzos realizados por agrupar a los perceptores de subsidios a través de programas como el de viviendas para grupos de trabajadores; ello permite reducir costos y favorecer la asociatividad, mejorando la vida en comunidad de los futuros vecinos.

El programa de viviendas se propuso también el logro de otros objetivos, como el de densificar la ciudad. Con ese fin se creó el subsidio de renovación urbana que ha permitido, a través de

1. Ver en: https://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_6984.pdf.

2. Trivelli (2009).

un subsidio especial, recuperar barrios de las ciudades que estaban desaprovechados para la vivienda³.

Entre los esfuerzos por focalizar e innovar en materia de programas dirigidos a los más pobres, cabe destacar el programa de viviendas progresivas, el subsidio a la vivienda rural y el programa Chile Barrio, que tiene por objetivo eliminar los campamentos⁴. Más recientemente, el año 2002 se han iniciado el programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda y el Fondo Solidario de Vivienda, ambos dirigidos a la población más pobre.

Cuadro 8

Subsidios pagados y viviendas terminadas 1987-2009			
Subsidios Pagados y viviendas terminadas			
	Total viviendas terminadas	Total subsidios pagados	Total programas habitacionales
Año	(1)	(2)	(3)
1987	25.711	22.166	47.877
1988	26.285	34.249	60.534
1989	32.139	32.799	64.938
1990	15.899	45.682	61.581
1991	31.142	41.741	72.883
1992	31.064	51.541	82.605
1993	28.018	49.494	77.512
1994	29.573	51.986	81.559
1995	31.053	56.580	87.633
1996	30.169	55.263	85.432
1997	22.581	50.166	72.747
1998	18.118	48.601	66.719
1999	24.515	52.835	77.350
2000	22.674	49.132	71.806
2001	20.301	51.369	71.670
2002	22.517	57.892	80.409
2003	12.347	61.975	74.322
2004	13.206	76.178	89.384
2005	3.030	74.909	77.939
2006	4.032	83.530	87.562
2007	144	103.385	103.529
2008	200	154.972	155.172
2009	96	161.816	161.912

(3) = (1)+(2)

Fuente: Ministerio de Vivienda, DPH, DITEC.

3. Para un detalle de la historia y evaluación del programa de renovación urbana desde su creación en 1991 al 2006, puede verse Arriagada, Moreno y Cartier (2007).

4. Una evaluación del programa Chile Barrios dirigido a erradicar campamentos realizada en el 2002 puede verse en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-33974_doc_pdf.pdf.

La llegada de los programas de subsidio habitacional a las familias más necesitadas ha sido evaluada en base a los datos de la Encuesta Casen. De allí se concluye por ejemplo que entre 1990 y 2006, gracias a la política habitacional, la proporción de familias propietarias de vivienda entre los hogares del primer quintil de ingresos subió de 57% a 68%. La distribución de los subsidios habitacionales del trienio 2004-06 benefició en un 38% al quintil más pobre y en un 29% al quintil siguiente. Los antecedentes disponibles indican que la distribución de los subsidios se hizo más progresiva en el tiempo.

Los cuadros 9 y 10 muestran el resultado de las inversiones en agua potable y alcantarillado. Durante la década de los 90, un 30 % de los hogares en el quintil más pobre que carecía de abastecimiento de agua potable en la vivienda obtuvo dicha instalación, de forma tal que en 2009 un 96% de los hogares en el quintil más pobre contaba con agua en la vivienda.

El alcantarillado, por otra parte, extendió sus redes hasta atender al 73% de las familias del quintil más pobre. Si se agrega la población con pozo séptico, la proporción con una solución sanitaria adecuada llega al 86% de los hogares del quintil más pobre, casi 40% más, comparado con lo que sucedía en 1987.

Para el quintil siguiente, correspondiente a los que estaban en situación de pobreza a fines de los 80 y vieron crecer sus ingresos hasta superar ese nivel crítico durante los 90, el agua potable en la vivienda era realidad para el 90% de los hogares, y el alcantarillado para el 80%. La expansión en la cobertura de estos servicios registrada entre 1987 y 2009 fue similar a la registrada para el quintil anterior.

La importancia de estos avances para la vida cotidiana de las familias y para el mejoramiento de las condiciones sanitarias y la prevención de enfermedades es enorme.

No solo el progreso en materia de vivienda e infraestructura sanitaria ha sido importante sino también en el equipamiento del hogar (ver en: <http://www.mideplan.gob.cl/casen/Estadisticas/vivienda.html>). En 2009, un 58% de los hogares del quintil más pobre declaró tener lavadora automática en su vivienda⁵, el 84%, refrigerador, y el 99,4% tiene acceso a la energía eléctrica.

5. Esa proporción de hogares con lavadora era 49% el año 2006, lo que revela la rápida expansión en el acceso a esos bienes.

Cuadro 9

Cobertura de agua potable en los quintiles de menores ingresos, 1987-2009 (porcentaje por quintil de ingreso (*) y sistema de agua potable)

Quintil I	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006	2009
Red pública										
Llave dentro de la vivienda	48	52	61,7	62,9	63	67,3	71,4	75,6	76,4	85,3
Llave dentro del sitio pero fuera de la vivienda	24,1	23,4	15,3	15	12,1	10,6	7,2	6,7	6,7	1,9
Por acarreo	5,1	3,6	4,2	1,8	2,2	1,6	1,7	0,4	0,4	0,7
Sin red pública										
Llave dentro de la vivienda	0,3	1,5	1,6	2,8	5,1	4,8	6,1	7,6	7,2	7,7
Llave dentro del sitio pero fuera de la vivienda	...	1,7	1,4	2,7	3	3,2	3,1	2,8	2,6	1,3
Por acarreo	22,5	17,9	15,9	14,8	14,7	12,5	10,5	7	6,7	3,1
Quintil II										
Red pública										
Llave dentro de la vivienda	59,4	64,3	72,3	74,6	78	80,9	82,9	86,3	89,9	91,6
Llave dentro del sitio pero fuera de la vivienda	19,2	17,2	11,1	9,8	7,4	6,7	4,2	3,5	2	1,4
Por acarreo	3,7	2,4	2,9	1	0,7	0,9	0,8	0,2	0,2	0,3
Sin red pública										
Llave dentro de la vivienda	0,4	1,9	2,3	3,5	4,2	3,9	5,7	5,4	4,9	4,8
Llave dentro del sitio pero fuera de la vivienda	...	1,1	1,3	1,6	2,1	1,5	1,6	1,5	0,7	0,6
Por acarreo	17,2	13,2	10,2	9,4	7,6	6,1	4,8	3,2	2,2	1,3

(*) Según ingreso autónomo nacional

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, a partir de CASEN, años respectivos.

En 1990, solo el 23% de los hogares del primer quintil declaró tener refrigerador, y un porcentaje aún menor tenía lavadora.

En el ámbito de desarrollo de las ciudades, un programa nuevo, que merece destacarse por su carácter de bien público, es el de Parques Urbanos, iniciado en 1992. Al cabo de diez años había habilitado 58 parques con una superficie de 310 hectáreas y una inversión de más de \$24 mil millones. Asimismo se ha estado ensayando nuevos programas como Quiero mi Barrio, dirigido al mejoramiento de los espacios comunes en poblaciones de viviendas sociales ya establecidas (ver por ejemplo http://www.minvu.cl/opensite_20061113124729.aspx). Éstos espacios comunes y áreas verdes se vuelven socialmente muy importantes especialmente con viviendas sociales de espacios muy pequeños y ciudades que siguen creciendo en tamaño.

En síntesis, por primera vez en muchas décadas el país no ha aumentado su déficit habitacional, sino que este se ha reducido. El Estado ha concentrado cada vez más su esfuerzo financiero en las familias más pobres. Al mismo tiempo, se ha registrado un progreso significativo en el acceso de los hogares más pobres a los servicios de agua potable y alcantarillado. Aunque todavía de

Cuadro 10

Cobertura del Alcantarillado en los Quintiles de Menores Ingresos 1987-2009
Porcentaje de Hogares por Quintil de Ingreso () y Tipo de Sistema de Eliminación de Excretas*

Quintil I				
Año	Alcantarillado	Fosa séptica	Letrina y pozo negro	No tiene
1987	46,7	3,5	47,0	2,9
1990	51,5	4,1	40,9	3,6
1992	53,2	3,9	33,7	9,2
1994	53,2	5,3	32,1	9,4
1996	51,4	5,7	35,2	7,7
1998	56,5	5,6	30,8	7,1
2000	61,6	7,3	25,1	6,0
2003	61,8	9,5	22,7	5,9
2006	68,1	11,6	16,8	3,5
2009	72,7	13,0	11,8	2,5

Quintil II				
Año	Alcantarillado	Fosa séptica	Letrina y pozo negro	No tiene
1987	58,1	3,7	36,2	2,0
1990	62,9	5,0	29,5	2,6
1992	63,8	4,8	24,5	7,0
1994	64,7	6,1	22,0	7,2
1996	67,4	6,3	20,8	5,5
1998	70,4	6,5	17,9	5,2
2000	73,1	8,1	14,8	4,0
2003	75,8	9,1	7,0	1,7
2006	78,2	11,0	5,7	1,1
2009	80,8	11,0	6,3	1,9

(*) Según Ingreso Autónomo Nacional

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN de su años respectivos.

manera insuficiente, se han obtenido avances en materia de política urbana: densificación de ciertas zonas de las principales ciudades, construcción de parques, mejoramiento de la vialidad urbana.

Los principales desafíos están asociados a mejorar la calidad de las viviendas, su tamaño y características, y a los espacios públicos urbanos, indispensables en ciudades cada vez más grandes y viviendas de tamaño muy limitado.

PENSIONES

En el análisis de lo hecho en materia de pensiones hay que distinguir dos periodos: uno termina en junio de 2008, y el siguiente se inicia precisamente a partir de esa fecha, cuando entra en vigencia una importante reforma al sistema de pensiones. Ella se examina en forma separada a continuación.

El gasto en pensiones contributivas, vale decir excluyendo las pensiones asistenciales que ya se examinaron como subsidios monetarios, constituye el principal desembolso del gasto social. De allí que la política de reajuste de pensiones fue extremadamente cautelosa por el fuerte impacto fiscal de cualquier aumento de este beneficio, por pequeño que fuera. La situación era más difícil de abordar porque durante el gobierno militar se produjo un importante deterioro del valor real de las pensiones como consecuencia de que no se otorgó un reajuste del 10,6% para compensar la inflación, que el gobierno democrático había comprometido restituir. Ello se cumplió cabalmente, pero para hacerlo consistente con los objetivos fiscales, se hizo de manera gradual.

En general la política fue otorgar reajustes especiales (por sobre los reajustes generales para compensar por la inflación), privilegiando las pensiones más bajas y aquellas que reciben los pensionados mayores de 70 años, así como una nueva categoría de mayores de 75, creada el año 2004. Durante el periodo se otorgaron reajustes extraordinarios a las pensiones mínimas en varias ocasiones. Esto se ve reflejado en el cuadro 11: el monto de la pensión mínima se elevó en moneda constante desde \$55 mil en 1989 a \$105 mil, para los menores de 70, y algo más para los mayores.

Estos reajustes generales de pensiones recibieron una segunda prioridad en comparación con los otros objetivos de la política social, por su alto costo y por lo poco selectivo de este gasto. A raíz de ello se crearon beneficios especiales consistentes en asignaciones de monto fijo, como

el bono de invierno para los pensionados, los que permitieron otorgar un beneficio de carácter más progresivo. Con todo, si se examinan los reajustes de las pensiones mínimas a lo largo de todo el periodo, se concluye que tuvieron un aumento en su valor real prácticamente equivalente al crecimiento que tuvo el PIB por habitante en el mismo periodo.

El gasto público en pensiones creció menos que el PIB, pasando desde 6,6% del PIB en 1990 a 4,7% en 2009. El pago de bonos de reconocimiento (bonos que reconocen las cotizaciones previsionales en el antiguo sistema para los que se pensionaron en el nuevo sistema de capitalización, AFP) fue el desembolso que más creció en los años 90. Se elevó desde 0,5% del PIB, a comienzos de la década, hasta representar más de 1,1% en los últimos años, creciendo a la par del PIB hasta 2009. Esa suma no está incluida en el gasto en pensiones antes mencionado¹. Se proyecta que este gasto seguirá creciendo todavía por algunos años. El gasto en garantías por pensiones mínimas para los afiliados al sistema de AFP se elevó en 8 veces entre 1995 y 2003 en términos reales, llegando a representar el 0,1% del PIB. Dado que la garantía se gatilla cuando el pensionado ha agotado el monto de su fondo de retiro, el desembolso fiscal por este concepto ha seguido creciendo fuertemente².

1. No era así hasta 2003. A partir del cambio de metodología de la contabilidad de las finanzas públicas del año 2003, el gasto en el pago de bonos de reconocimiento empezó a contabilizarse bajo la línea, esto es como amortización de un pasivo.

2. Véase las estimaciones de Marcel (2001) así como proyecciones actualizadas en DIPRES (2010) Informe de Pasivos Contingentes.

Cuadro 11

Pensiones mínimas, en pesos de diciembre de 2009, 1987-2009			
Año	Menores de 70 años	Mayores de 70 años	Mayores de 75 años
1987	54.097	57.565	
1988	55.383	59.181	
1989	55.117	58.897	
1990	59.439	63.002	
1991	66.298	69.862	
1992	66.253	69.814	
1993	67.453	71.079	
1994	67.666	71.303	
1995	70.342	74.124	
1996	75.331	81.705	
1997	75.923	84.004	
1998	79.915	88.421	
1999	91.754	100.326	
2000	90.780	99.261	
2001	91.631	100.191	
2002	92.142	100.750	
2003	92.122	100.728	
2004	92.143	100.752	105.893
2005	91.718	100.286	105.146
2006	97.932	107.079	114.252
2007	99.211	108.479	115.744
2008	98.164	107.335	114.522
2009	104.960	114.765	122.451

Fuente: 1987-2002 Departamento de Estadística INP.

2003-2009 Superintendencia de Seguridad Social.

En términos de cobertura de la población mayor de 65 años, en 2009 el 84% recibió ingresos por pensión. Esa proporción era cercana al 74% a comienzos de los 90, y su crecimiento se obtuvo gracias al mayor número de beneficiarios de pensiones asistenciales o no contributivas. De acuerdo a la encuesta CASEN, los mayores de 65 años que recibieron pensión asistencial pasaron de un 8% en 1992 a 27% en 2009. El mejoramiento de la situación de las pensiones contribuyó a que el número de adultos mayores de 60 años bajo la línea de pobreza se redujera desde 20% en 1990 a 8% en 2009 (CASEN 2009).

En síntesis, hasta antes de la reforma del año 2008, el número de personas de la población pasiva que recibió pensiones registró un leve aumento y el valor de estas creció acorde con el crecimiento del PIB per cápita, elevándose más las que reciben los ancianos de menores ingresos. El gasto del Estado en pago de pensiones se elevó como resultado del pago de bonos de reconocimientos, que corresponden a una parte del costo de la transición desde el sistema de reparto a uno de capitalización individual y acumulación de reservas dispuesto en 1981.

LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES DEL AÑO 2008

En este año se aprobó una reforma integral al sistema de pensiones. Ella fue resultado de una cuidadosa preparación, que incluyó la realización de varios estudios técnicos y la revisión de la experiencia acumulada desde 1981, año en que se puso en marcha el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual. Asimismo, se hizo un valioso proceso de construcción de consensos, para lo cual el gobierno constituyó un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma. Excede el propósito de este trabajo revisar en profundidad esa reforma¹, pero sí interesa estudiar sus líneas generales y la forma en que se vincula con el enfoque de políticas sociales de estos veinte años.

La reforma partió de un diagnóstico de las principales deficiencias del sistema de pensiones, visto de manera integral -tanto contributivo como no contributivo- y estableció con claridad los objetivos que se quería lograr.

Conceptualmente se distinguieron tres pilares de un sistema de pensiones. El pilar contributivo, definido por las pensiones resultantes de las contribuciones obligatorias para el sistema de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia; el pilar solidario, con beneficios financiados con impuestos generales para aquellos que no logran autofinanciar una determinada pensión fijada por el Estado; y el pilar voluntario, con las contribuciones voluntarias destinadas a complementar el

1. Un excelente recuento de la preparación de la reforma, de su tramitación parlamentaria y puesta en marcha, así como un resumen de las principales iniciativas puede verse en Arenas (2010). También puede verse Superintendencia de Pensiones Chile (2009) (en: http://www.safp.cl/573/articles-6102_cap1.pdf). Algunos de los temas abordados por la reforma habían sido diagnosticados al momento de introducirse el sistema en 1981, puede verse Arellano (1985).

ahorro obligatorio. Una combinación de estos tres pilares, que ya estaban presentes antes de la reforma, pero que se modificaron e integraron, es lo que define el nuevo sistema.

Las principales deficiencias que se quiso abordar fueron: la insuficiente cobertura de beneficios de pensiones tanto para los actuales pensionados como para quienes se pensionarán en las próximas décadas; las inequidades de género; problemas de competencia y eficiencia de las AFP.

Gracias al aumento de cobertura de las últimas décadas, que se describió más arriba, al momento de la reforma el 80% de los mayores de 65 años recibía alguna pensión, el 50% de carácter contributiva y el resto, asistencial. Las proyecciones de la cobertura de las pensiones contributivas para las próximas décadas indicaban que más del 45% de los cotizantes no conseguiría autofinanciar la pensión mínima y que pocos de ellos cumplirían los requisitos para acceder a la garantía estatal de pensión mínima². Considérese además que no más del 73% de la fuerza de trabajo estaba cubierto por el sistema contributivo.

Los problemas afectan principalmente a las mujeres, por su menor participación en la fuerza laboral, por las lagunas previsionales, por la jubilación más temprana y por la remuneración promedio más baja. También afectan a los hombres de menores remuneraciones y de mayores lagunas previsionales y/o que se desempeñan como trabajadores independientes.

La reforma buscó integrar cuidadosamente los tres pilares vigentes al 2008, conciliando una mayor protección, cuidando los costos y los incentivos. Para los mayores de 65 años pertenecientes al 60% más pobre, se estableció una pensión básica solidaria, continuadora de la pensión asistencial, y un aporte previsional solidario creciente que se suma a los aportes acumulados en la cuenta individual para garantizar al menos la pensión mínima de esa época. De esta forma, se integraron adecuadamente los tres pilares y se redujeron los desincentivos a cotizar una vez cumplidos los requisitos para obtener la pensión mínima garantizada.

2. Bernstein, Larrain y Pino (2005) (ver en http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-04-11.7191033638/Estudio.pdf).

Se estableció un subsidio a las cotizaciones de los jóvenes, para así incentivar las cotizaciones a edades tempranas, las cuales tienen gran incidencia en el capital que se acumula a lo largo de la vida. Se introdujeron subsidios del 50% a las primeras 24 cotizaciones realizadas por trabajadores entre 18 y 35 años, para el trabajador y su empleador. De manera independiente a esta reforma, se ha mejorado el subsidio al empleo de los jóvenes, con efectos similares sobre las futuras pensiones. Esto incentiva el empleo formal entre los jóvenes y mejora sus futuras pensiones.

La reforma da un paso muy importante para procurar la incorporación de los trabajadores independientes al sistema, y en particular al pilar contributivo. Se estableció su incorporación al sistema de manera gradual hasta ser totalmente obligatorio al año 2015, integrando las cotizaciones con el sistema tributario. Junto con la protección para la vejez, invalidez y sobrevivencia, se contempla la incorporación de los trabajadores independientes al régimen de protección por accidentes del trabajo.

Asimismo, se hizo más exigente el pago de las cotizaciones por parte del empleador y se ampliaron los incentivos tributarios para el ahorro previsional voluntario, que se habían introducido en modificaciones tributarias de los años 1990 y 2002. También se facilitó la cotización en forma voluntaria de personas inactivas.

Los problemas de género fueron abordados con el diseño del pilar solidario, ya que las mujeres eran las más desprotegidas; además, se estableció un bono por hijo de 18 ingresos mínimos para las madres, el que se paga al pensionarse pero acumula intereses desde el nacimiento. También se corrigió un subsidio cruzado en el seguro de invalidez y sobrevivencia que perjudicaba a las mujeres, y se estableció la participación de las mujeres en el saldo de la cuenta individual del cónyuge en los casos de separación.

Como primer resultado de esta reforma, un año después de su puesta en marcha el total de beneficiarios de la pensión básica solidaria superaba los 578 mil, un 20% más de los que cobraban pensiones a principios de 2008³. Las proyecciones de beneficiarios del sistema de pensiones solidarias (básica más aporte complementario), indican que aumentarán a cerca

3. Una descripción detallada del diagnóstico y fórmulas adoptadas para elevar la cobertura puede verse en Superintendencia de Pensiones Chile (2009) (en: http://www.safp.cl/573/articles-6102_cap1.pdf).

de 1.200.000 beneficiarios en 2012 y a unos 2.000.000 en diciembre de 2025⁴. Esto refleja el importante crecimiento de cobertura del pilar solidario que origina la reforma. Más abajo se analizan sus costos.

Parte de las deficiencias del funcionamiento del sistema, no siempre destacadas en toda su importancia, son las pensiones prematuras. Por regla general, la gran mayoría de las personas se pensionan (vale decir, cobran sus fondos acumulados) en cuanto cumplen con los requisitos para ello, lo cual ocurre antes de la edad legal de jubilación, generando tasas de reemplazo muy bajas. Cada año que se adelanta la pensión puede explicar una reducción de la misma de más del 6% (el cálculo considera una rentabilidad anual real de 4% y a un hombre que adelanta su edad de jubilación de los 65 a los 64 años). La pensión anticipada o prematura no es problema mientras las personas se mantienen trabajando, pero sí se convierte en una dificultad en la etapa en que carecen de otras fuentes de ingreso aparte de la pensión. De allí que se han venido haciendo esfuerzos por desalentar las pensiones prematuras. En 2004 se aprobaron mayores requisitos para retirarse anticipadamente. Esta reforma avanza en esa misma línea y la refuerza, al establecer la edad de 65 años como requisito para obtener los aportes solidarios complementarios a los ahorros individuales. Está pendiente revisar la situación de los trabajadores que quedan por encima de ese nivel para evaluar la oportunidad y suficiencia de las pensiones con las actuales normas que permiten un retiro temprano con bajas tasas de reemplazo.

En el ámbito del funcionamiento de esta industria, la insuficiente competencia de precios en el sistema ha llevado históricamente al cobro de comisiones que conllevan costos relativamente altos para el afiliado. En promedio, los costos para un afiliado de ingresos medios superaron el 4% del ingreso imponible en los primeros siete años de funcionamiento del sistema en los años 80. Luego de sucesivos intentos por regular la forma de cobro de las comisiones y los gastos en publicidad y ventas, estas han fluctuado alrededor de 2,5% en los últimos diez años (el mínimo ha sido 2,42%). Estos costos incluyen el seguro de invalidez y sobrevivencia, pero aún descontado su valor, el costo de administración del sistema resulta alto. En los últimos años el costo de la industria, descontado el cobro del seguro, se estima equivalente al 0,67% del saldo del fondo de pensiones⁵. Dado que los costos son tan incidentes en la futura pensión, la reforma buscó

4. Arenas, Benavides, González, Castillo, Dipres (2008). (Ver en: http://www.dipres.cl/572/articles-42920_doc_pdf.pdf).

5. Este ha sido un tema muy examinado por diferentes estudios sobre el sistema en sus casi treinta años de funcionamiento, ver Superintendencia de Pensiones (2010) (Pág. 181).

generar más competencia a través de un sistema de licitación, cada 24 meses, de la cartera de nuevos afiliados por los dos años siguientes. La primera licitación trajo como consecuencia la incorporación de una nueva AFP, con una baja relevante de costos.

La reforma también incluyó una reorganización y modernización de la institucionalidad pública abocada a administrar el sistema de pensiones. Ello sin duda ha sido un factor que contribuyó al éxito de su implementación.

Es importante examinar la forma en que se resguardó la situación fiscal en esta reforma. Ello tanto porque la responsabilidad fiscal ha sido un sello de las políticas sociales durante estos veinte años, dándoles así sustentabilidad en el tiempo, como porque en el caso de las pensiones, los riesgos de generar déficits a largo plazo son grandes si no se toman los debidos resguardos. Basta señalar que las pensiones y la salud representan en conjunto cerca del 40% del presupuesto fiscal.

Las proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos⁶ indican que el costo adicional en materia de pensiones solidarias para el Estado alcanzó a 62%, del gasto en dichas pensiones en 2009, y a 96% en 2010, tanto por aumento del monto del beneficio como por mayor número de beneficiarios.

El costo adicional por año de la reforma se ha estimado en el equivalente al 0,44% del PIB, proyectándose que se elevará hasta superar el 1% del PIB a contar del año 2023. Este cálculo incluye los otros mayores costos fiscales de la reforma, que a esa fecha representarían cerca del 15% de los costos totales.

Los recursos involucrados son cuantiosos, por ello, incluso antes de la reforma y en preparación para ella, se creó un Fondo de Reserva de pensiones al cual van a parar parte de los superávits fiscales. El Fondo de Reserva se constituyó con un aporte inicial de \$ 604 millones de dólares y se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente a 0,2% del PIB del año anterior, contempla mecanismos de seguimiento y proyección para determinar su suficiencia. Cada tres años debe examinarse la sustentabilidad del Fondo. El primer informe ya se realizó, por parte de

6. Arenas et al (2008).

un equipo de alto nivel de competencia, instaurando una práctica indispensable para anticipar problemas de sustentabilidad (disponible en: http://www.dipres.cl/572/articles-60583_doc_pdf1.pdf). Asimismo, se fortalecieron las competencias actuariales en la Dirección de Presupuestos. El primer informe estima que dados los aportes que por ley deben hacerse al Fondo de Reserva, los parámetros prevalecientes de beneficios y las proyecciones demográficas y económicas, el fondo es suficiente. Es muy importante que estas proyecciones, que no existían antes en nuestro país y que son indispensables para evaluar la sostenibilidad de los compromisos que adopta el Estado, se incorporen al proceso político de toma de decisiones.

En el diseño de la reforma previsional se buscó integrar los tres pilares, con una combinación de los beneficios definidos por ley (la pensión básica solidaria, y el aporte solidario a la pensión para la población del 60% de menores ingresos) y las contribuciones definidas por ley. En esta combinación y en la forma en que ella evolucione en el tiempo, descansará la sostenibilidad de largo plazo del sistema y su impacto sobre la solidez de las finanzas públicas.

Otro mecanismo que incluyó la reforma para evaluar la evolución del sistema y apoyar su sostenibilidad, es la constitución de un Consejo Consultivo Previsional, integrado por cinco especialistas nombrados por el Presidente de la República, cuatro de los cuales deben ser ratificados por el Senado, con la función de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias. Este Consejo debe realizar un informe anual dirigido a los ministros y al Congreso Nacional, que contendrá su opinión acerca del funcionamiento de la normativa del sistema.

Sin duda con esta reforma se abordaron deficiencias del sistema que se habían venido diagnosticando por años, y se anticiparon problemas que iban a agudizarse en las próximas décadas. Del cuidado con que se sigan resguardando los aspectos críticos de un sistema pensiones dependerá su éxito y sostenibilidad en el tiempo largo en que ocurren las cosas en los sistemas de pensiones. En cualquier caso, esta es una reforma que sin duda pasará a la historia por el cuidado en su diseño, por su discusión político-legislativa y por la forma exitosa de implementarla política y técnicamente. Por la complejidad tanto técnica como política de los cambios en los sistemas de pensiones, son excepcionales las reformas que logran concretarse con éxito como ha ocurrido en este caso.

ATENCIÓN DE SALUD

El sector salud fue el que recibió la primera prioridad en la inversión de recursos desde la recuperación de la democracia en 1990. Se elaboró un plan para enfrentar aquellas necesidades más urgentes para el funcionamiento de la red de salud pública. Paralelamente, se inició un diagnóstico y elaboración de proyectos a mediano plazo para el sector público, con la participación del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos proyectos estaban dirigidos a mejorar la infraestructura del sector público de salud, que no había recibido inversiones para reposición por muchos años. Por esta razón la inversión fue el ítem que más creció en la década del 90. Luego se redujo en la primera mitad de los años 2000, para volver a crecer fuertemente a fines de esa década.

Inicialmente se priorizó la asignación de recursos en favor de la atención primaria de salud en los consultorios administrados por los municipios. Después de las inversiones, el gasto en atención primaria fue el destino de fondos que más se elevó durante la primera década.

Casi sin excepción, durante los veinte años el gasto público en salud creció más que el total del gasto social, reflejando la prioridad que, junto con educación, recibió el sector de manera constante.

Las remuneraciones del personal de salud y la dotación registraron aumentos significativos. Estos aumentos respondieron en buena medida a necesidades derivadas del aumento de las remuneraciones de mercado del personal de salud. La demanda de personal en el sector privado de salud creció fuertemente durante ese periodo, elevando consiguientemente las remuneraciones de mercado. A ello se sumaron las presiones de los gremios del sector, que en más de una ocasión lograron reajustes extraordinarios en base a fuertes presiones por medio de paralizaciones de sus actividades, con las graves consecuencias que estas conllevan.

Sumado a las mayores remuneraciones, se elevó la dotación de personal para atender las nuevas inversiones.

Cabe resaltar algunas de las principales innovaciones en el financiamiento y gestión que acompañaron la mayor inversión de recursos. Se crearon los Centros de Diagnostico Terapéutico (CDT) y los Centros de Referencia (CRS), con el objeto de contar con unidades que llenaran el vacío entre los grandes hospitales y los consultorios de atención primaria. Los servicios de atención primaria de urgencia (SAPU) han ayudado a enfrentar el tema siempre presente y exigente de las urgencias médicas. Los recursos se han empezado a asignar a los prestadores públicos de acuerdo a prestaciones, y no sólo en base a presupuestos históricos y, en el caso de atención primaria, en base a la población adscrita¹.

Es pertinente examinar las consecuencias de estos mayores recursos en términos de cobertura, atenciones de salud y en el estado de salud de la población. En términos de atenciones de salud y régimen de protección de salud, durante la primera mitad de los 90 se produjo una leve disminución de la población cubierta por el sistema público de salud, por el traslado de beneficiarios hacia las ISAPRES (seguros privados de salud que reciben la cotización obligatoria). En estricto rigor, se registró un ciclo con un fuerte traslado hacia las ISAPRES en los años de fuerte crecimiento económico, y un posterior retorno al seguro público (FONASA) en los periodos de menor crecimiento. A partir de 1996, las ISAPRES no han recuperado su participación y por el contrario han venido disminuyendo incluso en términos absolutos la población cubierta. Lo contrario ha ocurrido con el sector público, que cubre a más del 80% de la población (ver cuadro 12). El sector de seguros privados enfrenta actualmente una situación crítica a raíz de los fallos judiciales y constitucionales que le impiden modificar el precio de los planes de salud por el envejecimiento del asegurado, como ha sido la práctica desde sus orígenes. Para un análisis de este y otros aspectos de la situación actual del sector, puede verse el informe de la Comisión Presidencial de Salud, 2010. (Disponible en: http://www.institutosaludyfuturo.cl/salud/site/artic/20091102/asocfile/20091102170754/informe_comision_presidencial_de_salud.pdf).

1. Véase numerosas experiencias innovativas en Montoya (2003). Disponible en <http://www.minsal.cl/>.

La población que declaró no tener ninguna cobertura se redujo, con el consiguiente mejoramiento en la protección de salud.

En cuanto a las atenciones de salud, se produjo un aumento general como resultado de un marcado aumento en la frecuencia de uso de ellas. Las consultas pasaron de 2,8 a más de 4 por persona al año. Los exámenes de laboratorio pasaron de 2,3 a más de 6 por persona al año. En ambos casos, el aumento fue mayor entre los beneficiarios del sistema público que entre quienes están afiliados a las ISAPRES, en parte porque el nivel inicial de atenciones por persona era más bajo entre los primeros. Incluso la cantidad de exámenes por persona en el sistema público superó la de las ISAPRES.

Cuadro 12

Distribución de la Población por sistema previsional de salud, 1987-2009				
Sistema Previsional de Salud				
Año	Público y FFAA	ISAPRE	Particular, Otros	Total
1987	77,4	8,7	13,9	100
1990	69,8	15,1	15,1	100
1992	65,2	20,1	14,7	100
1994	66,1	23,7	10,2	100
1996	62,5	24,9	12,6	100
1998	64,6	23,2	12,2	100
2000	68,6	20,8	10,6	100
2003	74,8	16,7	8,5	100
2006	79,5	13,5	7	100
2009	81,2	13,1	5,8	100

Fuente: en base a encuesta CASEN años respectivos.

En materia de hospitalizaciones, estas se mantuvieron constantes por persona en los años 90, para disminuir levemente en los años 2000. Ello debe contrastarse con la tendencia internacional, que muestra una fuerte reducción en las hospitalizaciones².

Por beneficiario, la cantidad de recursos creció fuertemente. Lo cual tuvo como contrapartida el mayor número de atenciones y un mayor costo unitario de ellas. El mayor costo obedeció al aumento de remuneraciones del personal de salud por encima del promedio nacional, y a una mayor complejidad de muchas de las prestaciones entregadas. El fuerte crecimiento en el gasto por beneficiario en el sistema público fue incluso superior al registrado entre los afiliados a los seguros privados, de forma tal que las diferencias con los afiliados a ISAPRES se redujeron. Tanto el gasto por beneficiario como la frecuencia de uso de las prestaciones crecieron más rápido en la modalidad libre elección de FONASA que en las ISAPRES³.

El gasto que más creció en FONASA fue el pago de subsidios de incapacidad laboral (SIL). Durante los años 2000 se usó y abusó de este subsidio por enfermedad, aumentando tanto el número de licencias médicas por cotizante como su duración. En las ISAPRES un control más estricto de este subsidio limitó su crecimiento⁴.

En cuanto a los programas preventivos, es muy significativo el aumento en la cobertura de ciertas atenciones preventivas. Durante este periodo un 20% más de mujeres se realizaron exámenes preventivos (ver cuadro 13).

2. En la OECD, en los últimos 20 años, el número de días de hospitalización se redujo en 2,7% por año. Sin embargo, el costo diario se elevó en 5% anualmente.

3. Un análisis detallado del periodo de los 90 puede verse en Rodríguez y Tokman (2001). Para los años 2000 puede verse Sánchez y Labbé (2011).

4. Pueden verse las estimaciones en Tokman, Rodríguez y Larraín (2004).

Cuadro 13

*Mujeres de 25 a 64 años con exámen de papanicolau en los últimos 3 años:
Cobertura según sistema previsional de Salud, 1987, 2003, 2009 (porcentaje)*

Sistema previsional de salud	1987	2003	2009
Público a/	48,2	66,3	67,6
Isapre	62,5	72,1	74,2
Particulares	44,6	47	51,9
Total	49,9	66	67,7

* Excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar

a/ incluye FF.AA.

Fuente: Realizado a partir de encuesta CASEN, años respectivos. MIDEPLAN

Destaca el bajo progreso entre quienes no están cubiertas por ningún sistema de salud, lo que subraya la importancia de una buena cobertura de salud para el logro de los objetivos sanitarios. La desprotección que representa el no estar afiliado a ningún sistema se refleja también en la proporción de personas que habiendo tenido una enfermedad o accidente recurren a consultar al sistema de salud. Entre los que no estaban cubiertos por un sistema en 2003, solo 54% consultó, mientras entre los que sí lo estaban, lo hizo más del 76%. De los que no tienen cobertura y no consultaron, el 40% declaró que no lo hizo por falta de dinero. Ese mismo motivo fue mencionado por alrededor del 12% en el resto de la población (CASEN 2003).

Entre las mujeres que no se realizaron exámenes preventivos, se redujo fuertemente el número que no lo hizo por desconocimiento, todo ello fruto de las campañas educativas realizadas en estos años.

La situación nutricional de las embarazadas también mejoró sostenidamente durante el periodo. Se redujo la proporción de embarazadas con peso bajo lo normal desde 15,5% a 8,3% entre 1990 y 2000. El tradicional programa nutricional de entrega de alimentos a la madre y al niño, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) benefició, en 2000, a 1 millón 80 mil niñas y niños menores de 6 años (ver en: http://www.redsalud.gov.cl/archivos/alimentosynutricion/programaalimentario/Ficha_Resumen_Programa_Nacional_de_Alimentaci.pdf) Entre 1990 y 2006, la cobertura de este programa aumentó desde 68% a 77%. Los mayores aumentos beneficiaron a las niñas y niños pertenecientes a los hogares más pobres y a los menores de 2 años.

Creció también, fuertemente, la entrega de los medicamentos recetados en el sistema público de salud. En 2009, más del 80% de los pacientes del quintil más pobre a quienes se les recetó un medicamento lo recibió gratuitamente. Solo un 4% declaró que no pudo comprar todos los medicamentos recetados. Por el contrario, más del 80% de quienes debieron usar medicamentos en el quintil más rico tuvo que comprarlos. En la cobertura para todos estos indicadores se observa un progresivo mejoramiento a lo largo del periodo.

En síntesis, ha mejorado de manera ostensible la protección en materia de salud, tanto desde el punto de vista del acceso a consultas y exámenes como de los tratamientos médicos. Ello como resultado de una mayor inversión de recursos en infraestructura, equipamiento, personal e insumos.

El estado de salud de la población, por otro lado, ha continuado mejorando de acuerdo a diversos indicadores. La mortalidad de los menores de un año de edad, por ejemplo, se redujo desde 17 por mil nacidos vivos a fines de los años 80, a 10 a fines de los 90, y continuó bajando hasta llegar a 7,8 en 2008.

No solo se registró un importante aumento de recursos, sino también se abordó una importante reforma en la organización del sector. Después de varios años de debate técnico y legislativo, en 2003 culminó la aprobación de un conjunto de cuatro leyes dirigidas a mejorar la regulación de las ISAPRES; a la reorganización del sector público (Ley sobre Autoridad Sanitaria); y a establecer un nuevo régimen de garantías en Salud, más conocida como “Ley AUGE”⁵. Este último cuerpo legal buscó garantizar el acceso a la atención frente a determinados problemas de salud. La garantía es tanto en términos de costo (en el sistema FONASA de libre elección y en los seguros privados), como en la oportunidad de la atención (esta última es la garantía más importante en el sistema público de atención institucional). Se define un tope en el copago y un límite a los costos totales. Anualmente se establece la lista de patologías y/o problemas de salud que gozan de esta garantía. Ellas eran 25 al inicio del sistema (julio de 2005), y en 2010 llegaron a 69.

El análisis de esta reforma, su impacto y el grado en que ha logrado sus objetivos está más allá de los propósitos de este texto. Ella introduce cambios importantes en la dinámica de funcionamiento

5. La descripción detallada de los textos legales puede verse en Nancuante y Romero (2008). Disponible en: http://www.institutosaludyfuturo.cl/salud/site/artic/20100112/asocfile/20100112121924/reforma_de_la_salud_unab.pdf.

del sistema: en la forma en que se prioriza la acción de salud, en cómo se busca reducir las habituales listas de espera en el sector público y atacar la insuficiente protección económica de los seguros de salud⁶.

Manteniendo el criterio de la sostenibilidad de largo plazo de las reformas que involucran gastos importantes para el Estado, el gobierno propuso y logró aprobar un aumento de la tasa del IVA junto a la reforma de salud.

Por otra parte, la gestión del sistema de salud ha tenido un lento y dispar proceso de modernización. Los cambios en la gestión que se propuso la reforma se han implementado parcialmente y las modernizaciones que se han producido han sido resultado, principalmente, de iniciativas de equipos profesionales de un servicio u hospital determinado. La organización del sistema no ha tenido los cambios necesarios para enfrentar las nuevas realidades de la atención de salud en términos de tecnología y patologías de la población. La importante inversión en infraestructura y el aumento de recursos no fue aprovechada para una modernización en la organización y gestión del sector como hubiera sido deseable. Las fallas de los seguros privados y las inconsistencias regulatorias del sistema han sido corregidas solo parcialmente. Hay aquí desafíos pendientes de gran importancia y compleja solución.

6. Puede verse una evaluación de los primeros cuatro años de implementación de la reforma en Inostroza y Riesco (2011).

GENERACIÓN DE INGRESOS

Las políticas sociales más difíciles de implementar con éxito son las que buscan mejorar la capacidad autónoma de generación de ingresos de las familias de menores recursos. Pasar del asistencialismo a la generación de oportunidades y abrir espacios para la actividad empresarial y para el acceso a empleos de calidad es lo más complejo. Aparte del fuerte énfasis en la educación como generadora de oportunidades, estimo que lo más destacado de este periodo ha sido, en primer lugar, y tal como se subrayó en la primera sección de este documento, el claro énfasis en el crecimiento económico y la generación de empleos que ello conlleva. Sin embargo, hay varias iniciativas que vale la pena destacar, a través de las cuales se procuró elevar el acceso al empleo de los grupos más postergados y vulnerables de la población, que por su punto de partida más precario, corren el riesgo de no poder aprovechar los beneficios del crecimiento económico.

Entre aquellas iniciativas innovadoras que han tenido buenos resultados y que merecen destacarse, está el programa de créditos a través de instituciones financieras a los microempresarios.

En 1992 se estableció un subsidio a las instituciones financieras por cada operación de crédito otorgada a microempresas. Este subsidio se justificó en el alto costo de transacción de estas operaciones comparado con el monto del crédito, y en la falta de información previa de este tipo de empresas por parte de la banca. El monto del subsidio se determina en una licitación entre las instituciones financieras interesadas. El resultado ha sido bastante notable: en 10 años se subsidiaron 224 mil operaciones de crédito; por cada peso gastado por el Estado en subsidios, se movilizaron 11,2 pesos en préstamos otorgados por las entidades financieras. El monto promedio del crédito que recibió subsidio fue inferior a US\$1.000.

Tal vez más importante es el conocimiento y capacidad que se desarrolló en el sistema financiero para atender a microempresarios. Esta iniciativa ha contribuido a promover los préstamos sin

subsidios de forma tal que en 2002, el total de créditos a microempresarios triplicó el número de préstamos que recibieron subsidio. Paralelamente y tal como se proyectaba, el monto unitario del subsidio disminuyó a menos de la mitad por el aprendizaje y consiguiente menor costo para los bancos¹.

Tan interesante como la expansión de cobertura en el acceso al crédito ha sido la naturaleza del proceso de otorgamiento de créditos que ha realizado la banca en base a pautas estrictamente comerciales y de viabilidad económica de los deudores. Este criterio es bastante distinto al que generalmente prevalece en el financiamiento otorgado directamente por entidades públicas. La recuperación es altísima. De acuerdo a datos de la filial de microempresas del Banco del Estado, que opera desde 1997, sin acceso a subsidios, y que ha otorgado más de 250 mil créditos, el 70% de los deudores nunca antes había tenido crédito en una institución formal, y el 99% de los deudores cumple con el pago oportuno de sus cuotas (préstamo promedio US\$800).

La encuesta realizada por la Superintendencia de Bancos a Colocaciones en Segmentos Micro empresariales el segundo trimestre de 2007 revela que en los años 2000 la tasa de crecimiento anual de los préstamos es del orden del 17%. Dicha cifra supera ampliamente la tasa de expansión de la base de clientes comerciales (10% promedio en los últimos dos años) y de consumo de la banca (8% promedio en los últimos 5 años). Según un estudio con esos antecedentes, el 28% de los microempresarios tenía acceso a financiamiento bancario. El 85% de las microempresas financiadas presentaba ingresos mensuales inferiores a US\$1.800².

Esta política de estímulo al micro crédito ha significado una innovación importante en la forma tradicional en que el Estado apoyaba el financiamiento para fines productivos. La disciplina del mercado financiero es más exigente y por tanto más proclive a desplegar el potencial de los micro-emprendedores. En cambio, el asistencialismo de los programas más tradicionales del Estado con mayor facilidad termina protegiendo iniciativas inviables y escondiendo fracasos comerciales. Al mismo tiempo, han quedado a la vista la alta potencialidad de los micro-emprendedores cuando se les dan oportunidades y la capacidad de respuesta de las instituciones financieras.

1. Información basada en Ministerio de Economía (2003).

2. Puede verse Morales y Yáñez (2007). Disponible en https://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_6536.pdf.

El avance en este programa de micro crédito contrasta con la insuficiente modernización del programa de créditos para campesinos que a través de la oficina de desarrollo agropecuario (INDAP) mantiene las prácticas tradicionales de crédito y su énfasis asistencialista. Véase Arellano y Ochoa (2006) para una comparación de estos dos sistemas de crédito para pequeños productores agrícolas.

Otro programa innovador y con resultados positivos ha sido el de capacitación para el trabajo de jóvenes desertores del sistema escolar. El programa se inició en 1991 con apoyo del BID y continuó financiado con recursos nacionales. Entre 1991 y 2000 se capacitaron alrededor de 200 mil jóvenes que habían desertado del sistema escolar. Las evaluaciones indican un alto grado de focalización de los programas y un significativo éxito en términos de la capacidad para encontrar empleo de los participantes cuando se los compara a un grupo de control. La satisfacción expresada por los participantes es también elevada³.

Los jóvenes que no han tenido un adecuado acceso al sistema escolar y/o que no logran una buena inserción en el mercado laboral, arrastrarán problemas de pobreza si no reciben un apoyo adecuado y oportuno. De allí la gran importancia de este programa.

En los últimos años, uno de los esfuerzos principales de capacitación ha estado centrado en facilitar la capacitación de los trabajadores de la pequeña y microempresa, tradicionalmente muy limitada⁴.

En junio de 2009 entró en vigencia el Subsidio al Empleo de los Jóvenes, sin duda la medida de mayor alcance para promover el empleo juvenil, originada en una propuesta del Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad de 2008. El subsidio es un aporte monetario para el trabajador (2/3 del subsidio) y otro para el empleador que lo contrata (1/3 del subsidio), cuando se trata de jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, pertenecientes a los hogares de los primeros cuatro deciles de la población con remuneraciones brutas mensuales iguales o inferiores a \$360 mil. El subsidio es creciente en el primer rango de salarios, llegando al 30% para salarios de \$160

3. Ver los datos de Santiago Consultores asociados, Evaluación ex-post Chile Joven fase II.

4. Véase una evaluación de una de estas innovaciones en el estudio encomendado por la DIPRES, disponible en http://www.dipres.gob.cl/574/articles-31611_doc_pdf.pdf.

mil, después es constante, para luego decaer lentamente en el rango superior⁵. Aunque no existe todavía una evaluación de este programa, durante los nueve primeros meses de funcionamiento 189.950 trabajadores habían presentado la solicitud de este beneficio⁶.

Éstas son innovaciones exitosas entre los programas dirigidos a mejorar las oportunidades de generación de ingresos de los más pobres. Sin duda se requiere de la búsqueda permanente de nuevos mecanismos para dar mayor igualdad de oportunidades.

La inserción oportuna de los jóvenes en el mercado laboral formal es tremendamente importante para su desempeño laboral futuro.

Además, en un sistema previsional de capitalización individual lo es para las futuras pensiones de los jóvenes trabajadores. Alrededor del 40% de la pensión está determinado por las cotizaciones de los diez primeros años de trabajo, por tanto el Estado, al subsidiar el empleo formal, no solo está contribuyendo a mejorar la empleabilidad de los jóvenes sino que se está evitando subsidios en su etapa pasiva.

5. Chile ha sido uno de los pocos países que en el contexto de la crisis financiera internacional introdujo este tipo de programas pro empleo. Véase un recuento de los programas que se pusieron en práctica en los distintos países en McKenzie and Robalino (2010).

6. Véase una descripción detallada de este u otros programas de empleo y capacitación de jóvenes en Huneus (2010). Ver en: http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/avances_desafios_politicas_jovenes_chile.pdf.

PROTECCIÓN FRENTE A PÉRDIDAS O CAÍDAS DE INGRESOS

Una causa de la pobreza y/o de caídas significativas en el nivel de vida está asociada a la pérdida del empleo, a la enfermedad o a accidentes que afectan a la familia. Al mismo tiempo, una característica asociada a la pobreza y/o a la situación de bajos ingresos es la alta vulnerabilidad y por tanto las graves consecuencias asociadas a la pérdida temporal o permanente de la capacidad de generación de ingresos.

Durante este periodo se introdujeron algunas iniciativas destinadas a contrarrestar el efecto de estas situaciones sobre los ingresos.

En 1992 se estableció un sistema de ahorro individual para empleadas de casa particular que sirve como una indemnización por pérdida del empleo. En virtud de esta disposición se fijó una cotización del 4,11% de la remuneración de cargo del empleador. Dichos fondos pueden ser retirados cuando el trabajador termina su contrato por cualquier motivo.

A fines de 2010 había más de 680 mil de estas cuentas con saldo positivo y un ahorro promedio de \$136 mil. Mensualmente se registraron más de 200 mil depósitos y 7.500 giros por un monto promedio de \$330.000 mil.

Se trata de un mecanismo innovador que ofrece alguna protección a trabajadoras que hasta esa fecha estaban totalmente desprotegidas ante la pérdida del empleo.

En 2002 entró en vigencia un nuevo sistema de seguro de cesantía. Después de cerca de diez años de discusión y análisis de las características que debía tener un sistema de seguro de cesantía que junto con ofrecer protección a los trabajadores dependientes, no se convirtiera en un desincentivo al empleo formal ni en un riesgo para el presupuesto fiscal, se puso en marcha el nuevo sistema.

El nuevo seguro es obligatorio para todos los trabajadores que han firmado contrato de trabajo a partir de octubre de 2002. Se financia con aportes del trabajador con contrato de trabajo indefinido por el 0,6% de su remuneración; de la empresa, por el 2,4% si el contrato es indefinido y 3% si el trabajador es contratado a plazo fijo; y con aportes del fisco en casos muy limitados. Existe una combinación de ahorros en cuenta individual y fondo solidario. Del ahorro individual se puede girar en los casos de término de contrato por cualquier motivo incluyendo renuncia voluntaria, realizando tantos giros como años de cotizaciones tenga el asegurado, con un máximo de 5 y de monto decreciente. Si el trabajador es despedido por decisión de la empresa, el fondo solidario complementa su ahorro individual para permitirle giros de 50% de su renta el primer año, hasta 30% el quinto año con límites máximos en el monto de los giros.

A fines de 2009, a ocho años del inicio del sistema, el número de afiliados supera los seis millones, de los cuales 3,2 millones se encontraban cotizando. A esa misma fecha, 4,7 millones de afiliados se habían beneficiado del seguro a través de giros de sus cuentas individuales, pero solo un grupo minoritario de 186 mil trabajadores con contrato indefinido accedió al beneficio del Fondo Solidario¹.

Precisamente el bajo uso del Fondo Solidario y la acumulación de recursos en este llevaron a modificarlo en 2009, permitiendo el acceso a este fondo a trabajadores con contrato a plazo fijo. Las proyecciones y estimaciones actuariales de la Superintendencia de Pensiones realizadas por Fajnzylber y Poblete (2010), concluyen que esta modificación permitirá mejorar la cobertura y beneficios del seguro sin poner en riesgo su viabilidad en el largo plazo. Esto perfecciona la calidad del seguro sin arriesgar su sustentabilidad ni generar un problema fiscal, como ha sido común en la mayoría de los seguros de cesantía.

1. Información de Fajnzylber y Poblete (2010).

Este seguro introdujo una protección importante frente a la cesantía -y prácticamente inexistente hasta su creación-, y se diseñó de forma tal de evitar los efectos negativos que estos seguros han tenido en numerosos países².

No es fácil diseñar y poner en práctica un seguro de cesantía que, cumpliendo su objetivo, no se convierta en un problema fiscal y/o desincentive la búsqueda de trabajo. En la mayor parte de los países donde existen estos sistemas hay frustración e insatisfacción con su funcionamiento. De allí el valor de esta experiencia. Un muy buen estudio de los análisis de política de la época y de las consideraciones tenidas en cuenta en su diseño puede verse en el documento de Ramos y Acero (2010). Tal como en el caso de la reforma de pensiones, la creación del seguro de cesantía es el resultado de un cuidadoso estudio y balance de los distintos riesgos para evitar efectos no buscados en el estímulo al empleo y/o en el presupuesto público.

En el pasado, a falta de otros mecanismos para apoyar a los trabajadores cesantes, se recurrió al empleo público a través de fondos transferidos desde el gobierno central a los municipios. Así ocurrió durante la desaceleración del crecimiento y aumento del desempleo de 1999 y los años siguientes. Gradualmente esta modalidad se sustituyó por una de subsidio a la contratación privada y/o capacitación de los cesantes. Más arriba se mencionó el subsidio al empleo de los jóvenes creado en 2009.

La importancia de estos programas de emergencia en situaciones de aumento importante de la cesantía es enorme. Aún cuando su productividad no sea la deseable, su contribución a resolver un problema social los vuelve indispensables. La situación de fortaleza fiscal permitió que ellos se llevaran adelante sin problemas a pesar de la caída de ingresos fiscales.

Por último, vale la pena mencionar el importante crecimiento de los seguros voluntarios privados que ofrecen protección en los casos de fallecimiento. Asimismo, se han introducido seguros asociados a créditos de consumo y microempresas ante pérdida de la capacidad de generar ingresos del deudor.

2. Una completa descripción del seguro puede encontrarse en Superintendencia de Pensiones (2010). Disponible en: <http://www.safp.cl/573/article-7513.html>.

Las primas de seguros de vida pasaron de 1,6% del PIB en 1990 a 2,7 % en 2002, proporción que se mantiene a 2010. El valor de las primas por habitante creció en 6 veces en el periodo. Los seguros de vida que crecieron más rápido fueron los tradicionales, cuya prima total se elevó aún más rápido que el fuerte aumento de los seguros asociados al sistema de pensiones (rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia obligatorios). Ésta es una forma de resguardo que con toda seguridad seguirá expandiéndose y que ofrecerá formas de protección cada vez más al alcance de los hogares de ingresos medios y bajos. El Estado podría contribuir con políticas que ayuden a superar las fallas de mercado características de los seguros, que con frecuencia limitan su cobertura. En particular, los trabajadores independientes son los que se encuentran más desprotegidos y para los cuales hay que idear mecanismos que, superando las fallas de mercado, revistan la mayor voluntariedad posible.

En síntesis, observamos el surgimiento de formas nuevas de abordar los efectos adversos que representa la pérdida en la capacidad de obtener ingresos (desempleo, invalidez, muerte). La protección frente a estos riesgos tendrá que seguir ampliándose en el futuro para así evitar sus consecuencias económicas, ayudando a prevenir una fuerte pérdida de ingresos y una mayor pobreza. El principal vacío lo constituye la alta desprotección que afecta a los trabajadores independientes. Como se mencionó más arriba, la reforma previsional de 2008 estableció un programa gradual en el tiempo para ir superando este vacío en el ámbito de las pensiones y los accidentes del trabajo. Aún está pendiente lograr una mejor cobertura en el ámbito de la salud. de paralizaciones de sus actividades, con las graves consecuencias que estas conllevan. Sumado a las mayores remuneraciones, se elevó la dotación de personal para atender las nuevas inversiones.

EL GASTO NACIONAL SOCIAL

Como hemos visto, en las últimas décadas se ha ido definiendo una política social con objetivos de carácter universal, pero donde el financiamiento público es selectivo o focalizado. El Estado no financia la totalidad de las prestaciones sociales, sino preferentemente las de aquellas familias que necesitan subsidios en razón de su situación socioeconómica. El objeto es lograr una mayor progresividad del gasto público social y financiar con cargo a impuestos y al presupuesto público solo aquellos gastos sociales para quienes no pueden autofinanciar su salud, vivienda, educación y otros servicios sociales. El Estado busca apalancar recursos privados y busca la contribución de los beneficiarios para cumplir sus objetivos de política social.

Al mismo tiempo, el Estado impone la obligación de contratar ciertos servicios sociales: salud, pensiones de retiro, seguros de vida e invalidez y de desempleo, para evitar las consecuencias personales y sociales de la desprotección frente a estas circunstancias.

Por lo tanto, para entender la evolución de la política social y su financiamiento no basta con analizar el gasto público social, sino que se debe examinar también el gasto privado (vale decir, aquel gasto financiado por las familias y/o apalancado con recursos privados). Es importante destacar y dimensionar la participación privada, ya que esta es una característica distintiva de la política social en nuestro país.

Otra descomposición relevante del gasto social es según si el proveedor de los servicios es una entidad pública o privada; en el análisis que aquí se hace se ha considerado el financiamiento de los servicios y no el proveedor. En general la provisión privada es mayor que el financiamiento privado, ya que hay servicios que son financiados de manera pública y cuyos proveedores son privados (por ejemplo: educación particular subvencionada, vivienda social, alimentación escolar, atención de FONASA a través de libre elección, etcétera).

Por esta razón nos ha parecido pertinente introducir el concepto de Gasto Nacional Social. Este agrega al gasto público social el gasto social financiado privadamente. Estos gastos privados son, en el caso de salud y pensiones, en su gran mayoría gastos obligatorios ya que el Estado obliga a contratar un seguro y/o a ahorrar para la vejez. En el caso de vivienda y educación, tienen un carácter más voluntario, son los ahorros y créditos para vivienda, los pagos complementarios en el sistema escolar y el costo de la educación superior que pagan las familias¹. El cuadro 14 presenta la primera estimación que se realiza en Chile del Gasto Nacional Social para cada uno de los sectores para los años 1990, 2001 y 2008.

De los datos del cuadro se confirma la importancia del gasto social financiado privadamente: este es alrededor del 10% del PIB; el Gasto Nacional Social bordea el 27% del PIB. En vivienda² y salud es donde observamos un aporte privado más importante al financiamiento del gasto.

En previsión, el financiamiento privado ha ido adquiriendo creciente importancia y lo seguirá haciendo a medida que va madurando el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual.

Hemos visto más arriba cómo ha crecido el gasto público social a partir de 1990; aquí podemos comprobar que el gasto privado ha aumentado aún más rápido que el gasto público, en especial en los sectores de previsión, salud y educación, donde observamos un crecimiento importante en el financiamiento privado.

En los próximos años, con seguridad, seguirá elevándose el financiamiento privado de previsión y de acuerdo al crecimiento económico también lo hará el gasto privado en salud.

Esta importante participación privada libera al Estado del financiamiento universal de ciertos beneficios, y por esa vía le permite concentrar la recaudación tributaria en los beneficios que van dirigidos hacia las familias que no pueden autofinanciar los programas sociales, haciendo más equitativa la política social. Si bien el Estado se libera del financiamiento, no lo hace de asegurar el acceso a todos los que necesitan de cobertura de los beneficios, ni tampoco de

1. En el caso de educación se excluyen los textos y materiales que compran las familias. En el caso de salud están excluidas las compras de medicamentos que realizan las familias.

2. El gasto privado en vivienda sobreestima aquel de carácter social, ya que por falta de información no se ha podido excluir la inversión en vivienda de sectores de altos ingresos, incluyendo la segunda vivienda.

Cuadro 14

Gasto Nacional Social como porcentaje del PIB, 1990, 2001 y 2008					
Año		1990	2001	2008	
Salud a/	Público	1,9	2,8	3,3	(1)
	Privado	2,2	3,8	3,6	(2)
	Total	4,1	6,6	6,9	(3)
Vivienda	Público	0,9	0,9	1,3	(4)
	Privado	3,8	3,5	4,0	(5)
	Total	4,7	4,4	5,3	(6)
Previsión	Público b/	6,6	6,1	4,3	(7)
	Privado	0,4	1,4	1,6	(8)
	Total	7,0	7,5	5,9	(9)
Educación d/	Público c/	2,4	4,1	4,2	(10)
	Privado	1,6	3,2	2,7	(11)
	Total	4,0	7,3	6,9	(12)
Otros Social	Público	0,9	1,1	1,2	(16)
	Privado	0,0	0,0	0,0	(17)
	Total	0,9	1,1	1,2	(18)
Total	Público	12,7	15,0	14,3	(19)
	Privado	7,9	11,8	11,9	(20)
	Total	20,7	26,8	26,2	(21)

a/ El gasto en salud de 2008 corresponde a datos de OECD.

b/ Gasto Público en Previsión - Gasto Público en Bonos de Reconocimiento.

c/ Excluye gasto en educación de municipalidades financiado con recursos propios.

d/ El gasto en educación a partir del año 1990 en adelante corresponde a datos elaborados por MINEDUC. Los años anteriores corresponden a datos de Cuentas Nacionales del Banco Central.

Fuentes: (1), (4), (7), (10), (13), (14), (16) y (17): Estadísticas de las Finanzas Públicas 2003 y 2009, Dipres.

(2) y (5): Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile, Anuarios 1999, 2002 y 2009.

(8): Superintendencia de AFP y Superintendencia de Seguridad Social.

buscar el funcionamiento adecuado de los sistemas de prestación. En efecto, esta modalidad de organización de los programas sociales plantea nuevas exigencias de tipo regulatorio ahí donde existen fallas de mercado. Más adelante se examinan los esfuerzos que se ha venido haciendo en esta línea.

Por otra parte, esta forma de financiamiento permite brindar a los usuarios de los servicios sociales una oferta de proveedores más amplia, creando mejores condiciones para promover mejoramientos de calidad y servicios más sensibles a las necesidades y demandas de los usuarios. Si se resuelven bien los problemas regulatorios, este esquema será más equitativo ya que el Estado se concentra en los más necesitados y es más sensible a los requerimientos de los usuarios.

La medición que aquí se ha presentado para dimensionar el Gasto Nacional Social en Chile ha sido recientemente aplicada en la OECD para comparar el gasto social en países que tienen distintos enfoques de política. En esas estimaciones, aparte de sumar los aportes obligatorios a la previsión y salud que no forman parte del presupuesto público, se agregan las contribuciones voluntarias, en muchos casos por parte de los empleadores. Asimismo, en esas estimaciones se distingue entre el gasto social bruto, esto es antes del pago de impuestos, y neto, después del pago de impuestos y franquicias o exenciones tributarias. Esto es relevante porque hay beneficios sociales que pagan impuestos (pensiones por ejemplo) y otras contribuciones privadas que están exentas y/o reciben beneficios tributarios. Mientras más alto es el gasto público, mayor la carga tributaria y por tanto más importante la diferencia entre gastos brutos y netos de impuestos³. Esta última medición no se ha hecho en las estimaciones para Chile que se presentan en este trabajo. Por otra parte, en las mediciones que aquí se han realizado, se ha incluido el gasto público y privado en educación, cuestión que en los estudios citados en general no ocurre.

Las conclusiones de la comparación del gasto nacional social para los países de la OECD son que las diferencias entre países son mucho menores que cuando se compara solo el gasto público social. El gasto privado está creciendo en algunos países que han introducido reformas con ese propósito. Tal como se señala en estos estudios, “Para obtener una imagen de la cantidad de recursos dedicados a atender las necesidades sociales en un país debe considerarse tanto el gasto público social neto como el gasto privado social neto”⁴.

3. Pueden consultarse varios estudios de la OECD sobre el tema: Adema (1997), OECD (Economic Studies No. 28); Adema and Einerhand (1998) y Adema and Ladaique (2009).

4. Adema and Ladaique (2009) pág. 49.

ENFOQUES DE POLÍTICA SOCIAL

Es interesante examinar los enfoques que, más o menos explícitamente, caracterizaron la política social de estos años. Hay diversas dimensiones relevantes al examinar los enfoques o paradigmas. Es lo que hacemos a continuación, analizando seis dimensiones relevantes y la forma en que ellas han caracterizado las políticas de estos años.

- *Seguros versus transferencias*

Cuando la necesidad surge de una situación que no es permanente (cesantía, enfermedad, invalidez, maternidad, vejez), ella puede ser asegurable y entonces hay espacio para seguros sociales. En cambio cuando la necesidad es permanente por la falta de capacidades y/u oportunidades para salir de la pobreza, se recurre a transferencias o subsidios. Muchas veces ambas situaciones se dan simultáneamente y eso hace difícil distinguir la mejor manera de intervenir. En ambas direcciones actuó la política social en estas dos décadas. Se elevaron las transferencias tanto en su cobertura como en los montos del beneficio y también se mejoraron los seguros. Ejemplos de esto último son: el ahorro obligatorio por pérdida de empleo para trabajadoras de casa particular (1992), el seguro de cesantía (2002), la reforma previsional (2008) que mejoró el sistema de seguros vigente y, en particular, introdujo un seguro de vejez e invalidez para los independientes, un sector muy importante y tradicionalmente desprotegido. El plan AUGE (2003) amplió la cobertura de los seguros público y privado para las prestaciones que están explícitas en el plan y que se definen anualmente¹.

1. Estas patologías eran 15 originalmente el año 2005, actualmente son 69. Ver detalle en: <http://www.redsalud.gov.cl/portal/url/item/8a32800ef2421dfbe04001011f013052.pdf>.

■ *Asistencia versus aumento de capacidades y oportunidades.*

Nadie discutirá que lo deseable es el apoyo para aumentar las capacidades y oportunidades, sin embargo muchas veces la urgencia de las necesidades y/o las dificultades y tiempo necesario para desarrollar capacidades obligan a actuar a través de programas de asistencia. Ambos tipos de iniciativas están presentes en estos veinte años. La prioridad y el énfasis han estado en las iniciativas dirigidas a elevar las capacidades. Ello se aprecia en la prioridad en la asignación de recursos que recibieron los niños y jóvenes en comparación con la tercera edad. Los recursos destinados a educación crecieron mucho más que los dirigidos a pensiones.

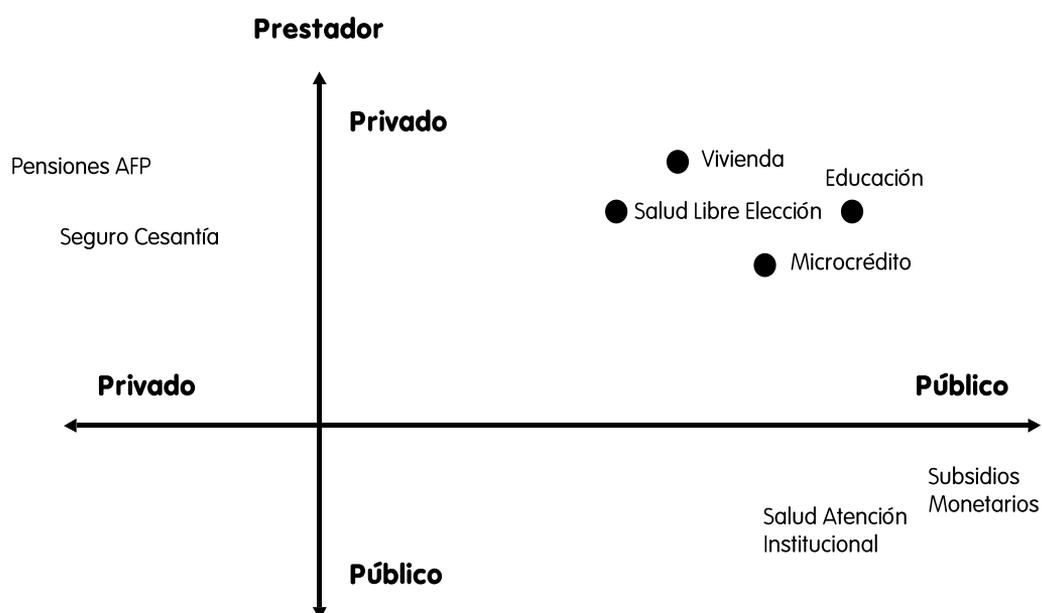
Aparte de esta fuerte prioridad en la educación, cabe mencionar las iniciativas para facilitar la incorporación de la mujer y de los jóvenes al mercado laboral. El apoyo al financiamiento para la pequeña y microempresa están en la misma dirección de generar oportunidades.

Un carácter parecido a la generación de capacidades y oportunidades tiene la prevención y promoción de conductas saludables y efectivas. En la mayoría de las políticas sociales, las conductas de las personas son esenciales para el resultado. En salud y educación esto es particularmente claro. El resultado depende del comportamiento de la persona. En educación el resultado depende del estudiante, de su autoestima, de su motivación, de su interés y esfuerzo por aprender. En salud, depende del paciente y sus hábitos para prevenir y evitar la enfermedad y su ánimo para recuperarse cuando enferma. Las políticas, para ser más efectivas tienen que considerar y privilegiar estas conductas de las personas. En el recuento de estos años aparecen iniciativas en esta línea, aunque este es un ámbito de acción en el que sería deseable poner mucho más énfasis. Son destacables la atención preventiva en salud a través del cuidado de la madre y el recién nacido, la atención primaria, la inversión en infraestructura sanitaria (agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas), el fortalecimiento de la política de control sanitario. En el caso de la educación, destaca la puesta al día del currículum y los programas de estudio para hacerlos no solo más relevantes sino también más cercanos a los intereses de los jóvenes, la renovación de textos escolares y la capacitación de docentes, los programas dirigidos a los jóvenes en el Mece de educación media (una etapa donde la motivación de los jóvenes es muy relevante). Los programas de alcohol y drogas, la educación sexual en el sistema escolar son algunas de las iniciativas en esa línea que recibieron prioridad en estas dos décadas. Es un ámbito para innovar y ensayar más iniciativas.

■ *Complementariedad entre sector público y privado en el financiamiento y la prestación de los servicios.*

En casi todos los ámbitos de la política social, tanto en el financiamiento como en la provisión de los servicios, interactúan el Estado, las familias y las entidades prestadoras (empresas, corporaciones, fundaciones). El grado y la forma en que lo hacen se traducirán en resultados distintos tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia. A su vez, conviene distinguir entre el financiamiento privado obligatorio (por ejemplo, cotizaciones para pensiones, salud, cesantía) y voluntario (por ejemplo copagos en atención médica, ahorro voluntario para el retiro, financiamiento compartido en educación). Por otra parte, el prestador público puede ser el gobierno central o el municipio. El gráfico 9 ilustra estas combinaciones.

Gráfico 9: Financiamiento y Prestadores en Sectores Público y Privado



Durante el periodo ha habido un variado uso de estas combinaciones. En general el Estado ha buscado aprovechar a los prestadores privados (ejemplos: subsidio al microcrédito otorgado por entidades financieras, seguro de cesantía, vivienda, electrificación y comunicaciones en el sector rural). Asimismo, en educación los prestadores privados han ganado terreno donde compiten con prestadores públicos. Por el contrario en los seguros de salud los prestadores de seguros privados (ISAPRES) han perdido participación frente al prestador público (FONASA).

La mayor participación de prestadores privados se refleja en que los recursos públicos han aumentado mucho más que el personal del Estado en los ministerios responsables de las políticas sociales, tal como puede verse en el cuadro 15.

Cuadro 15

Gasto de gobierno por funcionario, ministerios sociales millones de pesos de 2009				
Año	Educación	Salud	Previsión	Vivienda
1995	133,9	16,7	416,3	151,0
1996	150,8	18,1	445,1	170,3
1997	161,7	19,1	453,2	164,0
1998	176,4	20,2	464,1	161,4
1999	196,6	21,0	497,6	186,2
2000	183,5	22,2	449,0	188,0
2001	190,6	23,1	528,3	183,4
2002	202,0	23,4	529,5	186,5
2003	205,4	24,1	538,1	186,2
2004	224,5	25,4	550,6	214,0
2005	222,5	27,1	571,8	249,9
2006	234,3	29,9	576,6	269,0
2007	242,5	32,8	568,3	298,6
2008	260,1	33,7	572,1	352,1
2009	275,1	39,5	594,2	409,1

Fuente: en base a encuesta CASEN años respectivos.

En cuanto al financiamiento, con la reforma previsional el sector público aumentó su aporte (fortaleció el pilar solidario), lo mismo en la educación superior al apoyar con crédito y becas a alumnos dos en instituciones privadas, y en el preescolar al universalizar la subvención para prekinder. Sin perjuicio de que, como ya se vió en las secciones anteriores, prácticamente en todos los casos ha habido más financiamiento público para los programas sociales, las anteriores son referencias a cambios registrados en la estructura del financiamiento de programas existentes o la forma en que se organizaron los nuevos.

- *En casi todos los servicios sociales que aquí se examinan, los mercados o cuasi mercados funcionan con características especiales.*

Vale la pena revisar estas características y ver cómo se han abordado.

Hay numerosas situaciones que pueden dar origen a fallas de mercado: existen externalidades. Hay problemas importantes de información, asimetrías entre el usuario y el prestador (médico, profesor, consultorio, hospital, escuela, universidad). En varios casos se trata de decisiones complejas que se toman una o dos veces en la vida y que tienen altos costos si se quieren revertir (decisiones de pensiones, elección de colegio y de carrera, compra de vivienda). Hay posibles comportamientos de selección activa por parte del prestador para evitarse los casos más costosos (colegio, asegurador); y el asegurador por su parte está enfrentado a la posible selección adversa y al riesgo moral. Hay imprevisión o subestimación de riesgos por parte de las personas (enfermedad, accidentes, muerte). También están presentes las condiciones especiales que afectan a los mercados financieros y de capital, los que son especialmente relevantes para los ahorros de pensiones y para el financiamiento habitacional. Todas estas realidades que aquí solo se han enumerado requieren acciones del Estado para abordarlas regulando adecuadamente los mercados y/o mejorando la toma de decisiones.

Estas acciones pueden agruparse en varias categorías y en diversas formas de regulación: mejoras de información, exigencias y estándares para los prestadores, aumento de la competencia entre los prestadores, organización de los usuarios. Prácticamente todas estas iniciativas se han usado durante estos años en el proceso de mejorar el funcionamiento de estos mercados. Dejando fuera del análisis lo que dice relación con los mercados de capitales² y financiero, se pueden mencionar las siguientes iniciativas:

- Información: Mejoramiento, ampliación y difusión de las pruebas SIMCE y participación en mediciones internacionales de aprendizaje en educación, encuestas de calidad de servicios y costos en AFP e ISAPRES. Pruebas nacionales a los egresados de medicina y de pedagogía (prueba Inicia). Información del éxito laboral

2. Sobre el desarrollo del mercado de capitales en estos años puede verse una enumeración de los principales cambios legales en Mazzo (2010).

de los egresados de la educación superior. Este tema de la información sobre calidad de servicios es uno en el cual persisten grandes déficits y que debería ser parte importante de la agenda futura. Es un tema de alta complejidad en el cual se están haciendo avances importantes en el mundo.

- Exigencias y estándares: acreditación de carreras universitarias, aseguramiento de calidad y Superintendencia de Educación, acreditación de hospitales, estándares de construcción habitacional. En la acreditación de carreras han recibido prioridad las de medicina y pedagogía.
- Competencia: sistema de ofertas para elegir la forma de pensión (rentas vitalicias versus retiro programado), licitación de los nuevos afiliados en las AFP, licitación de los seguros de cesantía, de invalidez y sobrevivencia, licitación de subsidios para telefonía y electrificación rural, licitaciones de subsidios de microcréditos, licitaciones de crédito universitario, fondos concursables para programas sociales.
- Agrupación de la demanda: postulantes a subsidios de vivienda, comités de pavimentación para programas de pavimentos participativos, afiliados de AFP para licitaciones.
- Articulación de la oferta de servicios. Muchas veces las iniciativas del Estado tienen baja coordinación y el acceso a las prestaciones enfrenta dificultades para los más pobres por su falta de conocimiento y condiciones para cumplir con sus requisitos. Para suplir esta dificultad y sumar esfuerzos en la superación de la extrema pobreza se desarrolla el programa Chile Solidario (2002).

El hecho de que el Estado no sea un prestador directo no lo exime, por el contrario lo obliga a estar atento y activo en la búsqueda de formas inteligentes de superar desde su raíz estas potenciales fallas de mercado. Es un desafío importante en el diseño de políticas.

■ *Beneficios versus contribuciones definidas por ley*

Cuando el Estado establece un seguro obligatorio, puede fijar las contribuciones y dejar que la protección resultante quede librada al comportamiento de las variables relevantes (en el caso

de pensiones: crecimiento de remuneraciones, esperanza de vida, fecha de retiro, retorno de inversiones, etcétera) o al revés, fijar en la ley los beneficios y/o la protección que se otorga. En el primer caso (CD), el Estado define la prima obligatoria y definida esa prima, la cobertura y los beneficios serán el resultado del comportamiento de los riesgos y otras variables de mercado. Alternativamente, con beneficios definidos por ley (BD), el Estado define la cobertura y los beneficios y la prima debe ser aquella que se estima necesaria para financiar esa cobertura. Aunque consideremos que los dos sistemas tuvieran el mismo costo, la distribución de riesgos y el comportamiento de los distintos actores son diferentes en los dos casos.

El esquema elegido produce una diferencia muy importante cuyas consecuencias no siempre se visualizan. Por tanto es útil examinarlas antes de hacer referencia a los cambios en este orden que se registraron durante el periodo.

Vale la pena hacer la comparación entre BD y CD en el caso de las pensiones de vejez. En el caso de BD, en la ley se define el monto de la pensión (en UF o como porcentaje de la remuneración en un determinado periodo) y las condiciones y requisitos para obtener el beneficio. En el caso de CD, en la ley se fija la cotización obligatoria y la pensión es un resultado que depende de las cotizaciones acumuladas al momento de pensionarse. Este último no es solo el caso en un régimen que acumula fondos de capitalización individual, también puede ocurrir si la fórmula de cálculo de la pensión depende de las cotizaciones realizadas y de la expectativa de vida al momento de pensionarse.

En la práctica, no hay un sistema puro de CD ni de BD, los sistemas son una combinación de ambos esquemas. Siempre en un sistema de BD hay algún vínculo de los beneficios con las contribuciones individuales, y en uno de CD hay alguna regulación del pooling de riesgos, y por tanto los beneficios no se vinculan únicamente a las contribuciones y riesgos de cada cotizante. En el gráfico más adelante se ilustran posibles combinaciones.

Lo que interesa destacar aquí es que entre los dos sistemas hay diferencias en la forma en que los distintos actores reaccionan y se comportan frente a los riesgos e incertidumbres. Por tanto, el ajuste frente a cambios en variables críticas es diferente y produce distintos resultados.

Por ejemplo, si se eleva la esperanza de vida en la etapa posterior al retiro, bajo un sistema de BD el mayor costo es responsabilidad del Estado y este deberá elevar las cotizaciones y/o los

impuestos y/o reducir otros gastos para financiar el mayor costo de las pensiones. En cambio, si el esquema es de CD el pensionado recibirá una menor pensión a menos que postergue la edad en que se pensiona y/o eleve sus ahorros cuando anticipe este aumento en la esperanza de vida.

También hay diferencias en el ajuste frente a cambios en la rentabilidad de los activos y al crecimiento de los salarios.

Por otra parte el sistema de CD obliga a los beneficiarios a tomar muchas más decisiones que en el caso de BD, donde las principales decisiones son determinadas por la autoridad. Por ejemplo, en el caso de las pensiones de retiro: ¿Cuánto ahorro complementario, en qué invertir los fondos ahorrados, en qué momento retirarse, cómo distribuir el flujo de pensiones en el tiempo? Se trata de una serie de decisiones complejas para las cuales no siempre se cuenta con la preparación y asesoría adecuada. En el sistema de CD se traspasan más riesgos a las personas, mientras que en el BD es el sistema político el que debe administrar esos riesgos.

Es importante destacar las diferencias en la economía política y en el comportamiento del sistema político en ambos sistemas. Por ejemplo, ante una modificación legal para aumentar los beneficios y su cobertura, la percepción por parte del público de sus costos es inmediata en el caso de CD y puede ser lejana en el caso de BD; incluso en este caso su costo puede pasar a la siguiente generación.

Para la población, en el sistema de CD se hacen mucho más evidentes los costos de introducir cambios en los beneficios y en su cobertura que en el de BD. Los beneficios bajo BD tienden a considerarse como derechos adquiridos y sus ajustes a la baja son mucho más difíciles para el sistema político.

La calidad del sistema político, la naturaleza de las reglas constitucionales para cambiar los BD y CD, así como la adecuada información y proyecciones financieras sobre estos beneficios hacen una diferencia importante en el funcionamiento de ambos mecanismos.

Basta leer la prensa y ver las grandes tensiones del sistema político en Europa para percibir la dificultad en hacer cambios en sistemas de BD, frente a los cambios demográficos y económicos que han vivido esos países y que hacen necesario reducir los BD.

La diferencia entre estos esquemas no solo involucra diferencias en la economía política y en el comportamiento de los actores: detrás de ellos está presente en alguna medida la distinción entre responsabilidades (CD) y derechos (BD).

Ésta es parte de la discusión que cruza el debate sobre las políticas sociales y el Estado de Bienestar.

Durante estos veinte años se han registrado cambios en la combinación de BD y CD en el sistema de pensiones, como parte de la reforma previsional de 2008, también en la reforma de salud de 2003 y se han hecho opciones entre ambos mecanismos en el seguro de desempleo y en el ahorro para indemnizaciones de empleadas de casa particular.

La reforma previsional de 2008 implícitamente consideró que el régimen prevaleciente desde 1980 descansaba excesivamente en CD y que ello otorgaba una protección muy insuficiente, especialmente a las mujeres. Por tanto elevó el componente de BD, fortaleciendo el pilar solidario.

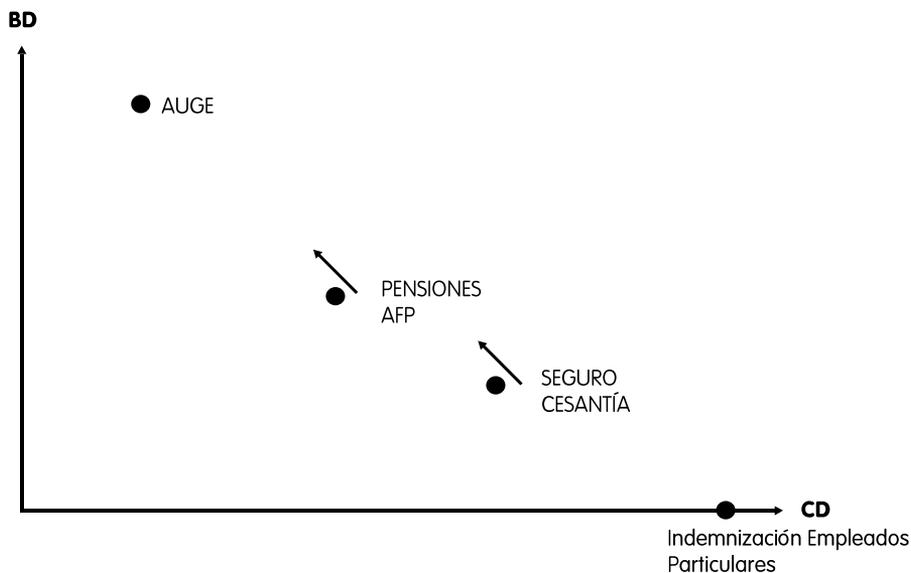
El seguro de desempleo, originalmente, era casi exclusivamente CD y luego de evaluar su funcionamiento y resultados, se elevó el componente BD.

En el caso del ahorro para indemnizaciones, es exclusivamente CD.

Por último la reforma de salud, a través del llamado Plan AUGE, introdujo de manera explícita un mecanismo de BD. Este es un cambio que busca dar garantías legales frente a un plan de beneficios definidos explícitamente por la autoridad. Este cambio introduce una transformación relevante en la dinámica del sector salud, y en la forma en que las autoridades y los médicos priorizan los problemas de salud que se abordarán. Esta priorización es inescapable en cualquier sistema de salud, dada la limitación de recursos y el creciente desarrollo de tecnologías y nuevas respuestas médicas. La reforma de salud, al introducir un criterio de BD, cambia la forma y la dinámica bajo la cual se realiza esta priorización.

El gráfico 10 ilustra las combinaciones de ambos mecanismos que se dan en estas políticas y la dirección de los cambios que se registraron en el periodo.

Gráfico 10: Beneficios (BD) y contribuciones (CD) definidas por ley



En definitiva la distinción entre CD y BD es bastante relevante, aunque no siempre adecuadamente percibida, y tiene importantes consecuencias para la dinámica del funcionamiento de las políticas sociales y en los riesgos a los cuales quedan expuestas las personas³.

■ *Bienes públicos*

En el ámbito de las políticas sociales encontramos una importante presencia de bienes públicos, entendidos como bienes o servicios no excluyentes, esto es, el que una persona los use o consuma no impide que otras lo hagan. Es un ámbito de bienes y servicios que por su naturaleza debe financiar el Estado y que se hacen más presentes con el crecimiento de las ciudades.

Un ejemplo de ellos: en 1992 se estableció el programa de inversión en parques urbanos, a la fecha se han formado trece parques, con una superficie de 97,5 hectáreas, ubicadas principalmente en las comunas periféricas de la Región Metropolitana.

3. A nivel internacional ha habido cambios importantes en el uso de ambos esquemas. Por ejemplo en EEUU las pensiones de retiro de cargo del empleador pasaron de ser mayoritariamente BD a CD. En 1985 el 35% era CD, proporción que se elevó al 61% en 2009, ello junto con un aumento en más de cuatro veces de los fondos invertidos en los fondos de pensiones privados. Ver Ryan, Trumbull and Tufano (2010).

Otro bien público de creciente importancia y que no se ha tratado en este documento es el de la seguridad ciudadana. La seguridad de las personas, particularmente en las ciudades, es un caso típico de bien público que el Estado debe asegurar y al cual se dedican crecientes recursos. La seguridad ciudadana se ha convertido por otra parte en un aspecto crítico para la calidad de vida de la población, particularmente para los más pobres.

INNOVACIONES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Desde el retorno a la democracia hubo un esfuerzo por innovar en materia de políticas sociales, de tal manera de dar respuestas nuevas a las necesidades sociales y también de atender necesidades o grupos que tradicionalmente habían sido descuidados y/o que tienen necesidades emergentes¹.

El espíritu de innovación se manifiesta por ejemplo en el nuevo fondo de solidaridad FOSIS, creado en octubre de 1990, uno de cuyos objetivos era precisamente innovar y desarrollar iniciativas que hasta entonces el Estado no había impulsado. Es así como se implementan desde el FOSIS los proyectos de subsidio al microcrédito y de asistencia técnica al microempresario que han tenido un gran desarrollo posterior.

En 1996 surge Chile Barrio, dirigido a atender la situación habitacional de las familias que viven en campamentos.

En 2002 nace el programa Chile Solidario, dirigido a las familias en situación de pobreza extrema, alrededor de 230 mil familias a las cuales se apoya de manera personalizada para procurar su incorporación a la red de programas sociales del Estado. Como se ha visto más arriba, todavía hay un grupo importante de hogares que a pesar de estar en pobreza no logran acceder a la red social con todas las consecuencias negativas que ello acarrea. Es destacable el esfuerzo que representa este programa por asegurar que la red de protección social llegue efectivamente a

1. Puede complementarse el análisis de esta sección con el recuento que hacen Serrano y Raczynski (2005).

las familias en extrema pobreza. Contempla un esfuerzo sistemático por identificar a todas las familias en esa condición y ayudarlas a acceder a todos los programas sociales que les son pertinentes, aparte de darles un apoyo monetario extra durante dos años, de carácter transitorio y decreciente. Tan importante como estos recursos financieros adicionales es el apoyo psicosocial personalizado que recibe la familia para identificar sus carencias y planear cómo apoyarse en la red social para superar su situación (a través del programa Puente del FOSIS). El programa busca hacerse cargo de la integralidad de la situación de pobreza y por tanto de la política social, y no solo de la intersectorialidad: el Estado organiza políticas sectorialmente, pero las necesidades de las familias son integrales y no necesariamente sectoriales. En este sentido, el programa contempla valiosas e inéditas innovaciones. Este programa es al mismo tiempo una oportunidad de aprendizaje para el aparato del Estado sobre las fallas y potencialidades de la red social que atiende las necesidades de los más pobres².

Otro esfuerzo por integrar iniciativas sectoriales lo constituye el programa de Protección Integral a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo, iniciado en 2006. Este programa recogió las propuestas emanadas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia.

Asimismo, se han creado una serie de iniciativas dirigidas a atender grupos específicos de la población, dadas sus características o necesidades especiales: la población indígena a través de CONADI y del programa Orígenes; la población discapacitada, a través del Fondo de la Discapacidad, FONADIS.

En cada una de las áreas de política social se observan iniciativas que innovan en la forma de atender las necesidades. A modo de ejemplo, a continuación se citan algunas. En educación, el programa P900 para las escuelas de mayores necesidades, los programas Mece de mejoramiento de la calidad educacional, la red de informática Enlaces, la subvención preferencial, el aporte de capital para la ampliación de jornada escolar, los nuevos sistemas de becas y crédito universitario. En vivienda, la vivienda progresiva, el subsidio para densificación urbana, las nuevas líneas de subsidio habitacional, los pavimentos participativos, los subsidios al agua potable y electricidad para las familias más pobres. En generación de ingresos, los programas para jefas de hogar, la indemnización para empleados de casa particular, el subsidio al desempleo. En atención

2. Puede verse su descripción en: <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>.

de salud, los sistemas de urgencia en los años 90: servicios de atención primaria de urgencia (SAPU) y SAMU 131, y el plan Auge en los años 2000, así como los hospitales autogestionados y concesionados.

Una fuente adicional de innovación la han constituido las organizaciones no gubernamentales participando como prestadores de servicios para atender las necesidades de la población más necesitada. Las políticas sociales han abierto espacio a los prestadores no gubernamentales en casi todos los ámbitos de los programas sociales, y se han realizado concursos con fondos públicos para nuevas iniciativas y programas con lo cual se han generado nuevos y mayores espacios para innovaciones. Lo mismo ocurre como resultado del mayor espacio resultante de las franquicias tributarias para donaciones en el campo social. Se ha promovido de esta forma el “emprendimiento social” que innova y busca nuevas soluciones a la problemática social.

Con todo, existe espacio y necesidad de mayor innovación para ir dando respuesta al dinamismo de las necesidades en materia social e ir aprovechando los cambios tecnológicos y las experiencias exitosas en otros países. Ello requeriría que se estableciera una práctica de innovación donde se ensayan y por tanto se evalúan programas e iniciativas sociales que tienen un carácter piloto. Hay que hacer más espacio en la política pública para programas que explícitamente tengan el carácter de piloto con todas sus consecuencias, incluyendo su cierre.

PROFESIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES: DISEÑOS, EVALUACIONES, INSTRUMENTOS DE FOCALIZACIÓN

Durante estos años se ha registrado una creciente profesionalización de las políticas sociales, desde su diseño hasta su ejecución y evaluación, pasando por su discusión y aprobación política. Ha habido una creciente participación de profesionales que se han formado y especializado en estos temas, que han estudiado las mejores prácticas y que han aplicado conceptos de la economía, la sociología y el diseño de políticas públicas a esta área.

Para esto ha sido importante la generación de nuevos datos y estadísticas. Destacan la encuesta CASEN, realizada cada dos o tres años desde 1987, precisamente para apoyar el estudio y evaluación de la realidad socioeconómica, la pobreza y las políticas, así como la elaboración de varias encuestas nuevas de protección social y otras sociales realizadas por el nuevo Centro de Microdatos de Economía de la Universidad de Chile (ver en: <http://www.microdatos.cl/>).

Los esfuerzos por mejorar la gestión de los programas públicos fueron promovidos por la Dirección de Presupuestos desde 1993, incorporando a partir de 1997 una evaluación sistemática por parte de expertos independientes de programas e instituciones que a la fecha ha permitido evaluar la casi totalidad de los programas sociales. Ella ha contribuido a mejorar los programas existentes y a un mejor diseño de las nuevas iniciativas. (Ver Sistema de Evaluación y Control de Gestión en <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2131.html>).

En paralelo han mejorado los instrumentos usados para identificar los beneficiarios deseados de las políticas y así focalizar los recursos en la población objetivo. Ha habido un perfeccionamiento a partir de la ficha CAS en 1987, su modificación y la introducción de la ficha de Protección Social en 2007. La Ficha CAS era aplicada de manera descentralizada por las municipalidades, respondiendo a solicitudes directas realizadas por las familias. A fines de 2005 había cerca de 2 millones de familias con ficha CAS.

A partir de 2007, se la reemplaza por la Ficha de Protección Social (ver detalles de la ficha en: <http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/fps/fps2.html>) que busca ir más allá de las carencias básicas, incluyendo la vulnerabilidad y el riesgo de estar en pobreza y por tanto requerir del apoyo y la protección social. El concepto de vulnerabilidad permite dar cuenta de una noción dinámica de la pobreza, como una condición presente o potencial y, al mismo tiempo, entrega una mejor caracterización de la pobreza “dura”, de aquellos hogares que sistemáticamente mantienen niveles de ingreso por debajo de la línea de pobreza.

En el 2010 había 3.670.000 familias, equivalente al 65% de la población nacional, para las cuales se contaba con esta ficha. Dicha ficha se usaba para asignar recursos en 60 programas públicos que sumaban el 15 % del gasto público social en el presupuesto de 2010. La necesidad de seguir perfeccionando este instrumento llevó a la constitución de un comité de expertos que ha hecho un informe de diagnóstico y recomendaciones orientadas a su mejoramiento. (Informe Final del Comité de Expertos Ficha de Protección Social, disponible en: <http://www.fichaproteccionsocial.cl/upfile/documentos/10122010094256informe-final.pdf>).

En el ámbito de las políticas educacionales ha ocurrido algo similar. Muy relevante han sido el perfeccionamiento y la ampliación de las pruebas de medición de aprendizaje, SIMCE, incluyendo la participación de Chile en los test internacionales, TIMMS y PISA, la formación de profesionales especializados y la realización de numerosos estudios y evaluaciones de programas por encargo del Ministerio de Educación. Destaca asimismo la creación del centro de medición MIDEUC (<http://www.mideuc.cl>), especializado en la evaluación del aprendizaje de alumnos y evaluación de docentes.

En la misma dirección de profesionalizar el diseño de políticas sociales se inscribe la formación de comisiones pluralistas de especialistas y actores relevantes para recomendar el diseño de políticas a las autoridades. Entre las más destacadas se puede mencionar la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (2002), el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006)¹, el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad (2007), y varias en el ámbito de la educación partiendo por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994). Asimismo, se han creado comisiones técnicas para hacer seguimiento del funcionamiento de algunas políticas y/o para asesorar a la autoridad en la toma de decisiones, por ejemplo Consejo Técnico de Inversiones de los Fondos de Pensiones creado por la Reforma Previsional con el objetivo de efectuar informes, propuestas y pronunciamientos respecto de esas inversiones, el Consejo Consultivo Previsional encargado de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias.

En estas comisiones o consejos plurales se concentra el esfuerzo en buscar soluciones prácticas que funcionen y que sean lo más efectivas en lograr los objetivos buscados, considerando sus efectos de segundo orden. De esta forma se superan debates que en otras circunstancias pueden ser muy ideológicos y se construyen soluciones más duraderas.

En el mismo sentido corresponde destacar el aporte de los equipos técnicos del Banco Mundial, del BID y más recientemente de la OECD, que a través de misiones técnicas y/o préstamos han aportado una mirada externa y una comparación de la realidad y propuestas de política en Chile con las mejores prácticas internacionales.

Una crítica frecuente a las políticas sociales durante estos años ha sido que a nivel macro o agregado estas resultaban adecuadas, pero que ello contrastaba con lo que ocurría en la práctica con la implementación o a nivel micro. A nivel de programas específicos los ejemplos son numerosos y están identificados en varias de las evaluaciones encomendadas por la Dirección de Presupuestos. El problema para resolverlos tiene que ver con las capacidades, humanas, de gestión y organización existentes. Por ejemplo, en los municipios que tienen responsabilidades importantes en la ejecución de políticas sociales, estas carencias son frecuentes. Lo mismo ocurre en muchos casos en los ministerios sectoriales.

1. Arenas (2010), detalla cómo estas distintas instancias contribuyeron al éxito de la reforma previsional.

La modernización del Estado, su mayor capacidad de gestión y de respuesta a las nuevas tareas que asume, ha sido más lenta que el aumento de recursos financieros. Ello se ha traducido en las dificultades de implementación que muchas veces se observan.

Una vez superada la falta de recursos económicos, estas capacidades son la variable crítica. Esta es una razón más para el necesario realismo y gradualidad en los objetivos de la política social, así como para plantearse explícitamente la construcción y desarrollo de capacidades.

En todo caso la profesionalización de las políticas sociales es una realidad nueva a través de la cual el país ha ido construyendo una capacidad para ampliar y mejorar sus políticas sociales. Esta nueva realidad es muy distinta de la que existía hace treinta años, cuando se publicaban los primeros estudios modernos sobre el impacto distributivo y la eficiencia de los programas sociales. Véase Foxley Aninat y Arellano (1980) en: <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=43>, Arellano (1985) en <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=41> y Rodríguez Grossi (1985).

EL DEBATE Y EL PROCESO POLÍTICO-LEGISLATIVO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Naturalmente que detrás de las políticas que aquí se describen han existido debates y diferencias entre los distintos actores, las cuales en definitiva se resolvieron en forma tal que lograron los resultados que se han presentado. Sin pretender un análisis en detalle de este proceso, conviene destacar algunos puntos de carácter general¹.

A continuación pasamos revista, primero, a los principales debates y diferencias entre las alianzas políticas, al rol de los gremios y al nuevo debate relativo a la clase media y la cobertura de los beneficios sociales. Vemos cómo y por qué se superaron las diferencias. Por último, examinamos el papel que en todo este debate ha tenido la institucionalidad, vale decir las reglas del juego legal y constitucional.

Las diferencias principales se centraron en el financiamiento de los beneficios de los programas sociales.

La oposición se opuso sistemáticamente a los aumentos de impuestos. En 1990 el gobierno condicionó cualquier mejora de beneficios sociales a la aprobación de la reforma tributaria, la que en definitiva se consiguió de manera temporal. Esta aprobación de los aumentos de impuestos solo por algunos años, se repitió en lo sucesivo. Ello obligaba al gobierno a volver a discutir el

1. Un interesante y documentado análisis sobre ese tema puede verse en Boeninger (2007).

financiamiento cada cierto número de años (es contradictorio que en el caso de las franquicias tributarias, donde sí existen muy buenas razones para aprobar cambios de carácter transitorio, las numerosas franquicias han sido aprobadas con carácter permanente).

La otra gran diferencia entre el gobierno y la oposición ha giró en torno al rol del Estado y del mercado o, más precisamente, de los prestadores privados en los programas sociales. Éste ha sido un tema de permanente diferencia y debate en todas las reformas a programas sociales. Aquí las diferencias ideológicas han dominado el debate aunque, al igual que con el financiamiento, se lograron acuerdos que manteniendo el rol de los prestadores privados, introdujeron regulaciones para propender a un comportamiento acorde con los resultados buscados.

Aparte del gobierno y la oposición, los gremios de trabajadores y empresarios han sido un actor del debate. Partiendo por el Estatuto Docente en 1990, el Colegio de Profesores, el gremio médico y las asociaciones de empleados de los servicios públicos, la mayor parte de las veces se han opuesto a las reformas buscando obtener un beneficio mayor del que los proyectos de ley concedían a sus afiliados. Esto ha limitado su aporte profesional ya que sus planteamientos han estado casi exclusivamente dominados por su interés gremial, debilitando no solo su potencial aporte sino también el apoyo concitado en la opinión pública.

Por su parte las organizaciones de los prestadores privados también han sido resistentes al cambio y a la regulación de los mercados en los cuales operan. El ejemplo extremo ha sido el de las ISAPRES, muy refractarias al cambio, el cual, aunque lentamente, se ha ido imponiendo.

En los últimos años ha habido un debate y tensión creciente entre la focalización de los beneficios y las necesidades de la clase media. En los primeros años prácticamente no existían voces que cuestionaran la focalización de beneficios en los más pobres. Con el paso de los años el reclamo por el llamado “abandono de los grupos medios” ha ido cobrando importancia en la discusión de la política social y de hecho se ha frenado el aumento en el grado de progresividad que se logró en los 90. Aunque en los años 2000 se introdujeron nuevos programas, por definición focalizados. Detrás de este reclamo por los grupos medios están el éxito en la reducción de la pobreza desde más de 40% a menos de 15%, con lo cual el universo de población beneficiada por programas dirigidos a los pobres se reduce y los que no son sujetos de beneficios van aumentando. Esto plantea dificultades importantes en la administración de los beneficios focalizados, cuando las familias deben ir egresando de los programas porque dejan de cumplir las exigencias para

calificar como beneficiarios. Por otra parte, los grupos medios tienen que contribuir a financiar muchos servicios que cuando se crearon eran altamente subsidiados o gratuitos. Es el caso de la educación, la atención de salud, que han subido sus aranceles en términos reales o relativos a las remuneraciones, haciendo más gravosa esta carga para los grupos medios.

Sin duda, esta es una tensión que continuará en el futuro, estableciendo límites a una mayor progresividad. Los límites al grado de progresividad no significan que deba ponerse en cuestión la progresividad existente y su reemplazo por sistemas de beneficios universales financiados por el Estado. De lo que se trata es de buscar, tal como se ha hecho en estos 20 años, que las transferencias fiscales financien a los más pobres, pero que para el resto de la población existan los bienes públicos y los seguros y servicios adecuadamente regulados, de tal forma que les permita un acceso equitativo, una protección eficaz e igualdad en las oportunidades.

Más allá de las diferencias, tal como se ha descrito, prevaleció la **construcción de consensos**. A ello contribuyó el fuerte énfasis en la gobernabilidad que se buscó desde el gobierno de Aylwin como clave para el éxito en la transición a la democracia. Ello se mantuvo como objetivo en los gobiernos siguientes y encontró eco en la oposición, que también buscó como propio el éxito de la transición. Esta búsqueda de consensos ha sido indispensable para lograr resultados, en la medida en que los gobiernos no han tenido mayorías parlamentarias y por tanto han estado obligados a llegar a acuerdos con al menos una parte de la oposición. Así, se privilegió la búsqueda de políticas de Estado, vale decir de amplio apoyo. Para construir estos acuerdos con sólidos fundamentos y en torno a un buen diseño de instituciones y políticas públicas, la formación de comisiones político-técnicas de carácter plural y de alto nivel de prestigio tuvo un papel importante.

Todo esto ha contribuido a dar estabilidad a las políticas y a las reformas que se introdujeron en el periodo, lo cual ha redundado en su efectividad. Lo habitual en otros contextos históricos y en otros países ha sido el cambio permanente de políticas de un gobierno a otro, con fuertes conflictos y débil impacto a raíz de su alta inestabilidad.

Para lograr estos acuerdos y conseguir estos resultados ha sido muy importante la **institucionalidad** constitucional y fiscal. Esta institucionalidad tiene varios aspectos importantes que vale la pena mencionar. El control de la agenda está en manos del Presidente de la República, quien tiene la exclusividad para proponer cambios en materia fiscal y previsional y lidera por medio de las

urgencias el proceso legislativo. Solo el poder Ejecutivo tiene iniciativa en materia de gastos, impuestos y cambios en la organización del Estado. Estas atribuciones, consagradas en la actual Constitución Política, son consecuencia de un largo aprendizaje sobre los enormes peligros que conlleva una institucionalidad donde los parlamentarios tienen iniciativa de gasto y pueden competir por el otorgamiento de beneficios sociales. Fue después de la insistencia de todos los Presidentes desde Juan Antonio Ríos en 1943, que el Presidente Frei Montalva logró aprobar un cambio constitucional en 1970 que terminó con la iniciativa parlamentaria en materia de beneficios previsionales y otros similares, que había generado una competencia por otorgar beneficios sociales que en definitiva llevó a la quiebra el antiguo sistema de pensiones y a permanentes déficits del presupuesto público. El actual régimen institucional radica las responsabilidades de la administración en el Presidente de la República y favorece sus atribuciones para negociar con el poder Legislativo (un análisis más detallado de este tema puede verse en Arellano (2005), *Del déficit al superávit estructural: Razones para una transformación estructural en Chile*, CIEPLAN).

En la aprobación y ejecución del presupuesto anual el poder Ejecutivo también tiene amplias facultades. Ello junto a las otras disposiciones constitucionales mencionadas ha facilitado el logro de los sólidos resultados fiscales que caracterizaron el periodo. Además de esto el presupuesto ha sido una valiosa herramienta para experimentar e introducir nuevos programas sociales sin tener que esperar un marco legal completo. En educación, por ejemplo, los programas Mece y casi todos los nuevos programas partieron como programas en el presupuesto anual y luego, según su evolución, pasaron a una legislación permanente o han sido objeto de revisiones y ajustes a medida que ha sido necesario. Lo mismo con los subsidios habitacionales, programas de empleo y capacitación, nuevos programas de salud, programas de administración municipal o regional, etcétera. Esto ofrece alta flexibilidad para introducir nuevos programas, innovar y experimentar. Los nuevos programas en rigor tienen un año de vida, al igual que la ley de presupuestos, pero en la medida en que funcionan se mantienen en el tiempo y si corresponde se convierten en legislación permanente.

Por último, cabe mencionar el control de **expectativas**. No basta con que haya reglas institucionales para controlar la competencia política que podría disparar el gasto público o llevarlo a niveles no sostenibles: son muy relevantes las expectativas y demandas que se alientan. Las necesidades superan con mucho las posibilidades de solución en el corto plazo. De allí la necesaria gradualidad. Esto supone un alto grado de responsabilidad, opuesta al populismo que se caracteriza por elevar desde el Estado las expectativas, en vez de adecuarlas a lo posible.

El rechazo al populismo y la promoción de la gradualidad en el logro de la satisfacción de las necesidades sociales y en el cumplimiento de las metas ha sido una constante indispensable para lograr los resultados descritos. En definitiva, este camino, que privilegia la gobernabilidad, que busca consensos y que descarta el populismo, ha sido posible por una clase política que ha logrado construir una política de calidad. Sin actores políticos dispuestos a buscar una política de Estado difícilmente se habrían conseguido los resultados que aquí se destacan.

DESAFÍOS

Con todo lo que se ha avanzado, los desafíos son todavía numerosos. En esta oportunidad queremos mencionar dos tipos de desafíos que merecen ser destacados para un análisis posterior en mayor profundidad: el de la calidad y el de los nuevos problemas.

Aún a riesgo de realizar solo una enunciación de los desafíos, nos parece que la lectura de lo ocurrido en estos años se valoriza si pensamos en cómo ello debe proyectarse a futuro en medio de nuevas demandas y retos que muchas veces se hacen más patentes precisamente por los avances previos.

Desafío de la calidad

En primer lugar, existen desafíos asociados a la todavía baja calidad y falta de equidad de los servicios sociales ofrecidos con financiamiento público. Esto es particularmente cierto en la atención de salud y en la educación. En ambos casos se ha logrado una cobertura prácticamente universal (atención profesional de salud en el parto, control de salud del niño, educación básica y educación media); sin embargo, la calidad de los servicios ofrecidos es todavía insatisfactoria. En ambos casos se realizaron esfuerzos importantes por elevar la calidad. Particularmente en el caso de la educación, donde buena parte de los esfuerzos han estado dirigidos a mejorar su equidad y calidad. No obstante el desafío de la calidad sigue pendiente en un contexto social y económico que cada vez exige más educación y más de la educación. Algo similar ocurre con la atención de salud, donde gracias al progreso tecnológico hay cada vez más respuestas para enfrentar los problemas de salud.

En el caso de la vivienda, también los temas de calidad están presentes aunque expresados de forma distinta. Se refieren a la calidad de las construcciones, al tamaño de las soluciones

entregadas y sobre todo a los problemas de la ciudad. Problemas de congestión y deficiencias del transporte público, que elevan el tiempo para llegar al trabajo, la falta de espacios públicos adecuados, etcétera.

Estos desafíos en la calidad de servicios dependen más de la gestión que de la cantidad de recursos invertidos. Podría decirse que mientras el desafío de la cobertura es principalmente una cuestión de recursos, el desafío de la calidad es principalmente de gestión, de regulación, de incentivos correctos, de generación de capacidades y de organización del sistema. La generación de capacidades pasa por profesionales de excelencia: docentes, personal de salud y por el gobierno corporativo de las entidades prestadoras de servicios (escuelas, universidades, hospitales) para lograr entidades más competentes para dar respuestas de calidad a demandas crecientemente complejas.

Junto a las capacidades y las mejoras de gestión, se requiere fortalecer los sistemas de información, de control y aseguramiento de calidad. Por ello adquieren cada vez más importancia instrumentos como las mediciones de calidad educativa (SIMCE), las pruebas internacionales de aprendizaje, la acreditación de instituciones y programas educativos y de salud. La misma encuesta CASEN es un instrumento que contribuye a evaluar la efectividad de la política social del Estado. Estos son ejemplos de una tendencia a enriquecer la medición de calidad que es reflejo de este nuevo desafío y que deben ser apoyados.

Por cierto, los temas no son solo de calidad y aún existen problemas de cobertura y acceso pendientes. Entre los más importantes están el cuidado preescolar, y el cuidado de los ancianos.

En el caso del cuidado del preescolar, toda la evidencia reciente subraya su papel crucial en el desarrollo posterior de la persona, tanto en el sistema escolar como en su incorporación al mundo del trabajo y a la sociedad en general. El adecuado desarrollo en la primera infancia es un factor clave para combatir la pobreza y la exclusión social. El país tiene todavía un importante camino por recorrer para apoyar a los padres en el desarrollo de los menores de 3 años¹.

1. Pueden verse los trabajos de Heckman (2006) y (2007) sobre el impacto del cuidado preescolar y de Esping- Andersen (2010) sobre diferentes políticas en los países de la OECD para abordar el cuidado preescolar.

Desafíos asociados a los nuevos problemas

El segundo tipo de desafíos planteados a la política social surge de las nuevas realidades y los nuevos problemas que enfrenta nuestra sociedad. Apenas enumerando algunos, entre los más importantes se pueden mencionar los siguientes:

En primer lugar, el envejecimiento de la población. En 1950 había 18 personas mayores de 60 por 100 menores de 15; en el año 2000 encontramos 36, y en el 2020 habrá 70 mayores de 60 por cada 100 menores de 15. Vale decir, lo que ocurrió en 50 años se está repitiendo en estos 20 años. Este rápido envejecimiento se da en un contexto donde la sociedad no está suficientemente preparada para enfrentar los nuevos tipos de problemas que ello envuelve. No está preparada ni desde el punto de vista de las familias como tampoco de las políticas públicas.

Solo considerando el sector salud podemos vislumbrar que los nuevos requerimientos van a ser enormes. El costo de atención de salud por beneficiario mayor de 65 en FONASA es 2,6 veces el del resto de la población. En los países de la OECD es 3 a 5 veces mayor. Un estudio del Banco Mundial para Chile estima que los costos de salud en los próximos 15 años, con el nivel de uso y tecnología actual de FONASA, se elevarán en 2% al año solo por el envejecimiento de la población.

A ello podría agregarse la falta de condiciones para atender a los adultos que no se pueden valer de manera autónoma, las pobres condiciones habitacionales para que las familias tengan a sus ancianos, la falta de profesionales preparados en la atención del anciano, etcétera.

Otro desafío obedece al cambio de patrón epidemiológico. Este cambio está asociado al envejecimiento y a las nuevas condiciones de vida: entre los niños, por ejemplo, la desnutrición prácticamente desapareció llegando al 0,7% en la última medición, mientras que el sobrepeso y la obesidad se han más que duplicado². Entre los adultos el cambio se produce desde enfermedades infecciosas a crónicas: diabetes, hipertensión, cáncer y otras propias del patrón epidemiológico de los países de mayor desarrollo. Esto obliga a adecuar las políticas de salud,

2. Encuesta Casen, ver también Estudio de la JUNAE. El problema de la obesidad es un problema creciente en los países de la OECD, como puede verse por ejemplo en OECD (2001).

pero tiene consecuencias mucho más amplias que deben ser abordadas por la educación, vivienda y entorno urbano.

La penetración del tráfico y consumo de drogas con los graves daños que ello ocasiona es otro desafío a abordar. Este era un fenómeno de baja significación a fines de los 80 y del cual las políticas sociales han debido ir haciéndose cargo.

Asociado a lo anterior y acompañando el crecimiento de las ciudades, los temas de seguridad ciudadana adquieren una creciente importancia en la preocupación de la gente, en su calidad de vida y en la agenda pública y las políticas sociales tienen que incluirlas entre sus objetivos.

La familia está sometida a fuertes cambios y a nuevas demandas. Entre 1987 y 1990 hubo anualmente 100.000 matrimonios; en cambio entre 2005 y 2009 solo se registraron 56.500 por año. La proporción de mujeres casadas en el grupo de edad de 25 a 34 años ha caído en más de 20% en los últimos 20 años. La tasa de nupcialidad se ha reducido desde 8,0 en 1989 a 3,3 en 2008. El embarazo adolescente se ha acentuado constituyendo el único grupo de edad para el cual la tasa de fecundidad no se ha reducido. Las dos terceras partes de los niños nacidos en el 2009 lo fueron de madres que no estaban casadas³.

Con seguridad la mujer tendrá una creciente participación en el mercado laboral siguiendo las tendencias registradas en otros países. La política social tiene que considerar cómo toma en cuenta estos cambios y al mismo tiempo cómo se apoya en la familia para abordar estos nuevos desafíos⁴.

Nuevos desafíos como estos podrán ser abordados en base a un análisis en profundidad de las mejores alternativas de políticas públicas y a una decidida prioridad en su implementación. Lo mucho de progreso registrado por el país en este periodo es prueba de lo que se puede avanzar cuando existe claridad de propósitos y decisión. Esperamos que los antecedentes que aquí se aportan contribuyan a ese análisis y a la búsqueda de nuevas respuestas.

3. Solo a partir de los 30 años de edad, la mayor parte de los nacimientos fueron de madres casadas. Véase las estadísticas en: http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/estadisticas_vitales/2011/Vitales_2009_21102011.pdf.

4. Véase el interesante análisis del tema en Esping-Andersen (2010) quien analiza el impacto de los cambios en el rol de la mujer y la familia y sus consecuencias para las políticas sociales.

ANEXO

GASTO SOCIAL 1997-2009

EN MILES DE MILLONES DE \$ 2009¹

1. Ver tabla en página siguiente.

Anexo

Gasto Social 1987-2009 en miles de millones \$ 2009

Metodología	Salud		Vivienda		Educación		Previsión		Otros		Total	
	Antigua	Nueva	Antigua	Nueva a/	Antigua	Nueva	Antigua	Nueva b/	Antigua	Nueva c/	Antigua	Nueva
1987	540	521	240	244	818	767	1.804	2.086	512	411	3.914	4.470
1988	629	629	298	290	813	755	1.851	2.154	456	381	4.046	4.209
1989	632	629	286	286	805	760	1.904	2.302	380	287	4.007	4.265
1990	603	600	295	300	778	735	1.989	2.130	353	273	3.968	4.038
1991	710	705	352	339	874	810	2.015	2.273	382	301	4.334	4.428
1992	830	827	392	400	1.004	907	2.137	2.368	421	326	4.786	4.828
1993	931	924	431	458	1.090	1.016	2.318	2.497	478	357	5.248	5.252
1994	1.026	1.064	450	486	1.189	1.101	2.397	2.533	509	372	5.571	5.557
1995	1.069	1.117	471	512	1.328	1.240	2.541	2.642	566	409	5.975	5.921
1996	1.162	1.217	526	573	1.500	1.433	2.736	2.809	627	460	6.551	6.492
1997	1.231	1.289	498	551	1.652	1.563	2.861	2.861	674	495	6.918	6.760
1998	1.332	1.385	513	557	1.841	1.764	3.035	2.988	724	534	7.445	7.227
1999	1.373	1.453	504	618	1.969	1.966	3.352	3.197	828	563	8.026	7.798
2000	1.488	1.561	481	602	2.139	2.049	3.519	3.351	891	629	8.517	8.193
2001	1.611	1.690	512	588	2.319	2.210	3.699	3.407	912	694	9.053	8.589
2002	1.691	1.773	522	605	2.497	2.358	3.719	3.463	917	717	9.347	8.917
2003	...	1.879	...	593	...	2.392	...	3.526	...	713	...	9.103
2004	...	2.019	...	684	...	2.576	...	3.609	...	713	...	9.601
2005	...	2.197	...	771	...	2.575	...	3.780	...	771	...	10.096
2006	...	2.488	...	825	...	2.734	...	3.884	...	827	...	10.757
2007	...	2.813	...	965	...	3.042	...	3.880	...	934	...	11.635
2008	...	3.012	...	1.198	...	3.513	...	3.920	...	1.066	...	12.709
2009	...	3.672	...	1.441	...	4.061	...	4.312	...	1.535	...	15.021

Fuente: DIPRES, clasificación funcional del gasto, estadísticas de las finanzas públicas años respectivos

a/ Se compone de la clasificación de gasto en Vivienda y Servicios Comunitarios entregada por DIPRES más el ítem "Vivienda" del gasto en Protección Social

b/ Se compone de el gasto en Protección Social Edad Avanzada

c/ Se compone de gasto en Protección Social (descontando gasto en edad avanzada y gasto en vivienda de la protección social) y Actividades Recreativas, cultura y religión

REFERENCIAS

Acuña, Hernán y Santos, Humberto (2008). "Distribución del Gasto Social en Vivienda". MIDEPLAN, Departamento de Estudios, División Social. [En línea] <http://www.mideplan.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/9_distribucgastosocenvivienda.pdf>.

Adema, Willem (1997). "What do countries really spend on social policies? A comparative note". OECD Economic Studies No. 28. [En línea] <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/5/2733690.pdf>>

Adema, W. and M. Einerhand (1998), "The Growing Role of Private Social Benefits", OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No.32, OECD.

Adema, Willem and Ladaique, M. (2009), "How Expensive is The Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)". OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No.92. OECD Publishing, ©OECD.

Arellano, José Pablo (1985). "Políticas sociales y Desarrollo. Chile 1924-84". CIEPLAN. Santiago. [En línea] <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=41>>

Arellano, José Pablo (2000). "Reforma Educacional: Prioridad que se consolida". CIEPLAN. Santiago. [En línea] <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=105>>.

Arellano, José Pablo (2004). "Políticas Sociales para el crecimiento con equidad Chile 1990-2002". Estudios Socio/Económicos N° 26 de CIEPLAN. Santiago. [En línea] <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=47>>.

Arellano, José Pablo (2005). "Prioridades estratégicas para mejorar la calidad de la educación en Chile". Estudios Socio/Económicos N° 28 de CIEPLAN. Santiago. [En línea] <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=48>>.

Arellano, José Pablo (2006). "Del déficit al superávit estructural: Razones para una transformación estructural en Chile". Estudios Públicos, 101, CEP. Santiago.

Arellano, José Pablo y Ochoa, Fernando (2007). "Cómo ser efectivos en el crédito a microempresas". Estudios Socio/Económicos N° 30 de CIEPLAN. Santiago. [En Línea] <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=100>>.

Arellano, José Pablo (2012). "Consideraciones sobre la carga tributaria en Chile". CIEPLAN. Santiago.

Arellano, Mireya y Cerda, Ana María (2006). "Formación continua de docentes: un camino para compartir", páginas 175 y siguientes. [En línea] <<http://www.oei.es/quipu/chile/formacioncontinuadedocentes.pdf>>.

Arenas, Alberto y Gana, Pamela (2001). "Protección Social, pensiones y género en Chile". OIT.

Arenas, Benavides, González y Castillo (2008). "La Reforma Previsional Chile Proyecciones Fiscales 2009-25". DIPRES, Estudios de Finanzas Públicas. Santiago.

Arenas (2009). "Informe de finanzas públicas proyecto de ley de presupuestos 2010, Financiamiento e institucionalidad de la educación parvularia en Chile: avances 2006-2010 y desafíos". [En línea] <http://www.dipres.gob.cl/572/articles-51638_doc_pdf.pdf>.

Arenas (2010). "Historia de la Reforma Previsional Chilena". OIT.

Arriagada, Camilo; Moreno, Juan Cristóbal; Cartier, Enrique (2007). "Evaluación de Impacto del Subsidio de Renovación Urbana (Estudio del Área Metropolitana del Gran Santiago 1991-2006)". Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile. [En línea] <http://www.minvu.cl/opensite_20070411164455.aspx>.

Atkinson, Paul y van den Noord, Paul (2001). "Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and A Framework for Analysis". OECD Economics Department, Working Papers 285. OECD Publishing.

Banco Mundial (2004). "Chile New Economy Study".

Bellei, Cristián (2009). "Does Lengthening The School Day Increase Students' Academic Achievement? Results From A Natural Experiment In Chile". Qualifying Paper Harvard University School of Education Economics of Education Review, Volume 28, Issue 5, October 2009, Pages 629-640.

Berstein, Larraín y Pino (2005). "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo". Documentos de Trabajo Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Boeninger, Edgardo (2007). "Políticas Públicas en Democracia". Santiago. Uqbar Editores.

Bravo et al (2006). "Estudio sobre la Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones". Centro de Microdatos, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Santiago.

Brunner, José Joaquín (2009). "Educación Superior en Chile: Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales (1967-2007)".

Contreras, Dante; Cooper, Ryan y Neilson, Christopher (2008). "Crecimiento pro pobre en Chile". El trimestre económico, vol. LXXV (4), núm. 300, octubre-diciembre de 2008.

Contreras, Dante; Sepúlveda, Paulina y Cabrera, Soledad (2010). "The effects of lengthening the school day on female labor supply: Evidence from a quasi-experiment in Chile". Departamento de Economía y Centro de Microdatos, Universidad de Chile. Santiago. [En Línea] <https://microdatos.cl/docto_publicaciones/FDS_JUNE_30_2010.pdf>.

Comisión Presidencial de Salud (2010). "Informe Comisión Presidencial De Salud Diciembre 2010". Santiago.

Comité de Expertos Ficha de Protección Social (2010). "Informe Final del Comité de Expertos Ficha de Protección Social". Santiago.

Cox, Cristian (2003). "Políticas educacionales en el cambio de siglo". Santiago. Editorial Universitaria.

Cox, Cristian; González, Pablo; Núñez, Iván y Soto, Fredy (1997). "160 años de Educación Pública, Historia del Ministerio de Educación". Ministerio de Educación de Chile. Santiago.

Cox, Cristian; Meckes, Lorena; Bascopé, Martín (2010). "La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: Velocidad del mercado y parsimonia de las políticas". Revista Pensamiento Educativo, PUC. Santiago. [En Línea] <<http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/PENSAMIENTO%20EDUCATIVO%20BICENTENARIO.pdf>>.

Darville, Paula y Rodríguez, Jorge (2007). "Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas en educación". Estudios de Finanzas Públicas, DIPRES. [En Línea] <http://www.dipres.cl/572/articles-21658_doc_pdf.pdf>.

Departamento de Economía, Universidad de Chile (1999). "Evaluación de la educación media técnico-profesional, Santiago". Santiago.

DIPRES, Ministerio de Hacienda de Chile. "Estadísticas de las Finanzas Públicas". Varios números. Santiago.

DIPRES, Ministerio de Hacienda (2010), Informe de Pasivos Contingentes.

Engel, Galetovic, Raddatz (1998). "Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile". Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Santiago. [En línea] <http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_1998/site/asocfile/ASOCFILE120030402122646.pdf>.

Esping-Andersen, Gosta (2010). "Families and the Revolution in Women's Roles". [En línea] <<http://dcpis.upf.edu/~gosta-esping-andersen/materials/families.pdf>>.

Fajnzylber, Eduardo y Poblete, Isabel (2010). "Un modelo de proyección para el seguro de cesantía". Serie Documentos de Trabajo, Superintendencia de Pensiones. Santiago.

Ferreira, Francisco y Robalino, David (2010). "Social Protection in Latin America Achievements and Limitations". World Bank.

Foxley, Alejandro; Aninat, Eduardo y Arellano, José Pablo (1980). "Las desigualdades económicas y la acción del Estado". Fondo de Cultura Económica.

Foxley, Alejandro (1993). "Economía Política de la Transición". Dolmen Ediciones. [En línea] <<http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=25>>.

Halcartegaray, Juan Esteban y Miranda, Jorge (2011). "Efectos del SCOMP sobre la Elección individual de Modalidad de Pensión". Documento de trabajo, Superintendencia de Pensiones. Santiago. [En línea] <<http://www.spensiones.cl/redirect/files/doctrab/DT00052.pdf>>.

Heckman, James (2006). "The technology and neuroscience of capacity formation". The National Academy of Sciences of the US. [En línea] <http://jenni.uchicago.edu/human-inequality/papers/tech-skill-pnas_2col_all_2007-03-22a_mms.pdf>.

Heckman, James and Masterov, Dimitriy (2007). "The Productivity Argument for Investing in Young Children". [En línea] <http://jenni.uchicago.edu/human-inequality/papers/Heckman_final_all_wp_2007-03-22c_jsb.pdf>

Huneus, Cristóbal (2010). "Balance de los avances y desafíos de las políticas de empleo para jóvenes".

Inostroza, Manuel y Riesco, Ximena (2011). "La reforma de salud en Chile a cuatro años de su implementación", en Sánchez Héctor ed. (2011).

Larrañaga, Osvaldo y Peirano, Claudia (2006). "Impacto Distributivo de la Subvención Preferencial". Universidad de Chile. Santiago. [En línea] <<http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/36490ffd-9f9a-462b-8a9e-2e0ac94247df.pdf>>.

Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante, ed. (2010). "Las nuevas políticas de protección social en Chile". Santiago. Uqbar, PNUD.

Marcel, Mario (2001). "Aspectos macroeconómicos del presupuesto del 2002".

Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. and Benavides, P. (2001). "Balance Estructural del Gobierno Central Metodología y Estimaciones para Chile: 1987-2000". Estudios de Finanzas Públicas, Septiembre. [En línea] <http://www.dipres.cl/fr_publicaciones.html>.

Mazzo, Rodrigo (2010). "El Mercado de Capitales. Biblioteca del Congreso Nacional". [En línea] <http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/mercado-de-capitales>.

McKenzie, David and Robalino, David (2010). "Labor market interventions in the crisis and beyond: What has been done and where to from here?". [En línea] <<http://psdblog.worldbank.org/files/jobnote.pdf>>.

Meneses, Francisco; Rolando, Rodrigo; Valenzuela, Manuel y Vega, María Antonieta (2010). "Ingreso a la Educación Superior: La Experiencia de la Cohorte de Egreso 2005".

Ministerio de Economía (2003). "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile".

Ministerio de Obras Públicas (2003). "Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003". [En línea] <<http://www.mop.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Concesiones/Sistema%20de%20Concesiones%20en%20Chile%201990-2003.pdf>>.

Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar (2002). "Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena". Centro de Economía Aplicada Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile. Santiago.

Montoya (2003). "El Hospital Público", vols. I y II.

Morales, Liliana y Yáñez, Álvaro (2007). "Microfinanzas en Chile Resultados de la Encuesta de Colocaciones en Segmentos Microempresariales". Serie Técnica de Estudios - N° 011, SBIF.

Mourshed, Mona; Chijioke, Chinezi y Barber, Michael (2010). "How the world's most improved school systems keep getting better". McKinsey.

Nancuante Almonacid, Ulises y Romero Celedón, Andrés (2008). "La reforma de la salud". Instituto de Políticas Públicas y Gestión, Salud y Futuro-UNAB.

OECD (2001). "Health at a glance 2001".

OECD. "Education at a glance", varios números.

OECD y Banco Mundial (2009). "La Educación Superior en Chile".

OECD (2010). "Chile: climbing on giants' shoulders: better schools for all Chilean children". Economics Department Working Papers No. 784 Nicola Brandt.

Panel de Expertos para una Educación de Calidad (2010). "Propuestas para fortalecer la Profesión Docente en el Sistema Escolar Chileno". Santiago.

Raczynski, Dagmar; Serrano, Claudia y Valle, Manuela (2002). "Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo". [En línea] <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/quiebres_de_ingreso_y_pteccion_social.pdf>.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2000). "Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile". [En línea] <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/quiebres_de_ingreso_y_proteccion_social.pdf>.

Ramos, Joseph y Acero, Carlos (2010). "El seguro de desempleo" en Larrañaga y Contreras eds. (2010).

Rodríguez Grossi, Jorge (1985). "La distribución del ingreso y el gasto social en Chile 1983". ILADES.

Rodríguez, J. y Tokman, M. (2001). "Análisis del Gasto en Subsidios por Incapacidad Laboral y sus Determinantes". Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Santiago.

Rodríguez C. Jorge, et al (2010). "Inversión Pública en Educación Superior en Chile: Avances 2006-2010 y desafíos". [En línea] <http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60597_doc_pdf.pdf>.

Ryan, Trumbull and Tufano (2010). "A Brief Postwar History of US Consumer Finance". Harvard Business School Working Paper. [En línea] <<http://www.hbs.edu/research/pdf/11-058.pdf>>.

Sánchez, Héctor ed. (2011). "La salud del bicentenario, Chile 2011-2020". Instituto salud y futuro, Universidad Andrés Bello. Santiago.

Sánchez, Héctor y Labbé, Javier (2011). "Principales indicadores Financieros y de Prestaciones del último decenio del sistema de salud chileno e implicancias, 1999-2009", en Sánchez Héctor ed. (2011).

Serrano, Claudia y Raczynski, Dagmar (2005). "Las políticas y estrategias de desarrollo social, aportes de los años 90 y desafíos futuros", en Meller, Patricio "La paradoja Aparente, Equidad y eficiencia: Resolviendo el dilema". Taurus, 2005.

Simian, José Miguel (2010). "Logros y desafíos de la política habitacional en Chile". Estudios Públicos, 117. [En línea] <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4601_2750/rev117_simian.pdf>.

Superintendencia de Bancos (2008). "Financiamiento Bancario De Viviendas Asociadas A Programas De Subsidio Habitacional". [En línea] <https://www.sbif.cl/sbifweb/internet/archivos/publicacion_6984.pdf>.

Superintendencia de Pensiones (2009). "Chile 2009: Una Reforma Previsional de Segunda Generación de pensiones". [En línea] <http://www.safp.cl/573/articles-6102_cap1.pdf>.

Superintendencia de Pensiones (2010). "El Sistema Chileno de pensiones".

Superintendencia de Pensiones (2010). "Seguro de Cesantía en Chile".

Trivelli, Pablo (2009). "Suelo urbano y equidad". Revista Mensaje. Santiago.

Tokman, M., Rodríguez, J. y Larraín F. (2004). "Subsidios de Incapacidad Laboral 1991-2002: Incentivos Institucionales, Crecimiento del Gasto y una Propuesta de Racionalización". Estudios Públicos N°93, CEP. Santiago.

Velasco, Andrés (2009). "Exposición del Estado de la Hacienda Pública". Santiago.

Velasco, A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorratt, M., Gamboni C. (2010). "El Enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile :Resultados metodología y aplicación al periodo 2006-09". [En línea] <http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60584_doc_pdf.pdf>.

Este libro examina, a través de la mirada de uno de sus actores, la política social en Chile entre 1990 y 2009. Se enfatizan los aspectos relativos a la asignación de los recursos, la relación entre las políticas social, fiscal y macroeconómica, y la relación de éstas con el crecimiento y la equidad. Se revisa cada una de las áreas de política social: los subsidios o transferencias monetarias, educación, vivienda, pensiones y protección social, salud y generación de ingresos.

Así también, se analizan los mecanismos usados para dar prioridad al gasto social dentro de la asignación de recursos públicos. En tanto, al interior de las políticas sociales, se examinan las principales prioridades y criterios que guiaron la asignación de recursos.

José Pablo Arellano M. fue Director Nacional de Presupuestos entre 1990 y 1996, Ministro de Educación entre 1996 y 2000. Es autor de varias publicaciones sobre políticas sociales.

