



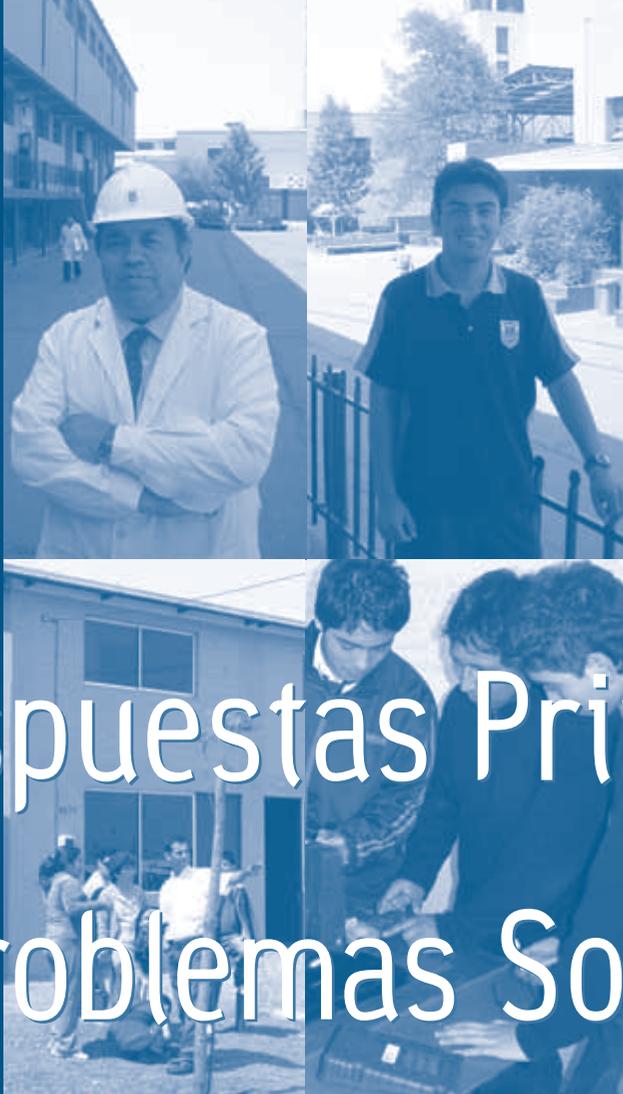
Respuestas Privadas a Problemas Sociales

4^a Conferencia Económica
de la Construcción

2006

Editor:

RODRIGO MONTERO P.



Respuestas Privadas a Problemas Sociales

4^a Conferencia Económica
de la Construcción

2006

Editor:
RODRIGO MONTERO P.

Indice

Presentación.....	3
Introducción.....	4
Osvaldo Larrañaga ¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?.....	7
Rodrigo Castro Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile.....	37
Lorenzo Constans y Slaven Razmilic El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la Educación	65
Clarisa Hardy Hacia un Sistema de Protección Social fundado en derechos.....	87
Anexo I Área de Protección Social.....	95
Anexo II Información Estadística	101

Presentación

Como ya es habitual, durante el mes de mayo la Cámara Chilena de la Construcción llevó a cabo una nueva versión de la Semana de la Construcción. Y como es tradición ya, uno de los principales acontecimientos de la Semana fue la Conferencia Económica, en donde se dan cita destacados profesionales relacionados con el desarrollo del sector, y en particular, del país.

Este año el sector ha querido reforzar el compromiso que tiene con el desarrollo de nuestro país, y es por ello que el lema de la Semana fue “Un compromiso con el desarrollo de Chile”. En este contexto, en la Conferencia Económica se quiso dar hincapié al enorme papel que le compete al sector privado para que Chile llegue a ser un país desarrollado, en el más amplio sentido de la palabra, y es precisamente por eso que el título de la Conferencia fue “Respuestas privadas a problemas sociales”. Esta publicación, que lleva el mismo nombre, tiene como objetivo plasmar los planteamientos que se recogieron en las distintas exposiciones que se efectuaron en dicha Conferencia.

Los documentos preparados por la Ministra de Planificación, Clarysa Hardy, Osvaldo Larrañaga académico del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Rodrigo Castro investigador del Instituto Libertad y Desarrollo, por Lorenzo Constans Vice Presidente Ejecutivo del Consejo del Área Social de la CChC y Slaven Razmilic economista de la Gerencia de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción, han sido recopilados en esta publicación con el fin de que sus planteamientos sean tomados en cuenta apropiadamente, y que por supuesto, sean motivo de debate, todo lo cual permita un mejoramiento sustancial de las políticas sociales implementadas en el país.

Es por todo lo anterior, que considero esta publicación un gran aporte que realiza una entidad gremial al “compromiso país” de mejorar las condiciones de quienes constituyen la población más vulnerable. Es sin lugar a dudas un compromiso de todos.

Luis Nario Matus

Presidente
Cámara Chilena de la Construcción

Respuestas Privadas

a Problemas

Sociales



1. Introducción

Respuestas Privadas

a Problemas

Sociales

La economía de mercado ha sido capaz de generar los mayores niveles de crecimiento económico de la historia. Consecuentemente con lo anterior, los niveles de ingresos de los países, y por ende, las capacidades de adquisición de bienes y servicios por parte de la población, han experimentado aumentos sin precedentes. Este proceso ha producido, no obstante, cierta volatilidad, y mejor dicho, ciertos grados de vulnerabilidad en algunos grupos específicos. Por cierto, ello no es razón de dar marcha atrás en el camino hacia el desarrollo, pero sí es motivo de preocupación por parte de las clases políticas. Estos grupos vulnerables son determinados, básicamente, por su escasa capacidad de respuesta frente a eventos adversos, la cual a su vez se debe en gran parte a su exigua acumulación de capital humano. Chile por supuesto no es la excepción a este escenario.

Afortunadamente, el país ha contado con dos elementos que han sido fundamentales para ayudar a la población a paliar, tanto los efectos adversos provocados por las fluctuaciones cíclicas del producto como las carencias propias de un país que en términos objetivos es relativamente pobre, y en donde las necesidades sociales han sido y son múltiples. Por un lado, se tiene el sector privado cuya participación en este ámbito, tal como detalla Rodrigo Castro en su artículo, se remonta a los tiempos de la Colonia. Un ejemplo de ello lo constituye la Sociedad Protectora de la Infancia, a cargo de un grupo de mujeres voluntarias en sociedad con una congregación religiosa. Por otro lado, se encuentra el Estado, quien de manera reaccionaria a las iniciativas privadas comienza a hacerse cargo de los grandes temas sociales. Es así como las primeras leyes dictadas en torno a la seguridad social se remontan a aquellas dictadas por la Junta Militar de 1924.

A partir de ese momento el Estado asume un rol protagónico, pero determinando así también una especie de repliegue de la iniciativa privada en estas áreas. Sin embargo, el Chile actual es muy distinto del de antaño, y por ello, los énfasis también son muy distintos. La cobertura del Estado para enfrentar los problemas sociales es también muy diferente. De hecho, tal es la actual oferta pública de programas sociales y de asistencia que ha tenido que crearse un programa, o más bien, un sistema, para poder coordinarla.



Chile Solidario es el sistema que ha sido creado para acercar esta oferta pública a su población objetivo. Pero el desafío es mucho mayor. En realidad, no basta con coordinar la oferta pública existente y acercarla a la población vulnerable, se trata además de que ésta sea capaz de superar su precaria situación, y por ende, de dotarla de las herramientas necesarias para que pueda lograrlo con éxito. Tal es el énfasis que ha sido dado a esta cuestión, que la Ministra de Planificación Clarisa Hardy, en su artículo, fundamenta la urgente necesidad de contar con un Sistema de Protección Social que sea capaz precisamente de hacerse cargo de esta población vulnerable.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué sistema de protección social es capaz de financiar el Chile de hoy? ¿Es posible acercarse a los estados de bienestar implementados por los países europeos? Y más aún, ¿cómo lo ha hecho el Estado hasta ahora en el ámbito social? Tal como explicita Osvaldo Larrañaga en su trabajo, es posible definir cuatro grandes objetivos de equidad social: la superación de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad, la mayor igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad del ingreso. De acuerdo a lo que el autor concluye, la actual política social no está cumpliendo una labor efectiva para avanzar en estas dimensiones.

Sin embargo, es necesario estar conciente de que en esta tarea el Estado no está solo, y por extensión, tampoco lo está aquella población más desventajada. En efecto, Slaven Razmilic y Lorenzo Constans dan cuenta en su presentación, a modo de ejemplo, del enorme aporte que ha hecho, y hace actualmente la Cámara Chilena de la Construcción a las políticas

sociales. En particular, los autores describen el rol fundamental que ejerce esta entidad gremial en el área de la educación, un área que hoy se esgrime como clave para la superación de la pobreza, y como una herramienta eficaz en la tarea de lograr una igualdad de oportunidades.

Teniendo claro lo anterior, entonces, cabe preguntarse por el rol que le compete al Estado en el área social. La respuesta es simple: uno protagónico sin duda. Pero así como el mercado es capaz de proveer bienes y servicios de manera eficiente, también es capaz de proveer servicios sociales de manera eficiente, y lo hace porque está conciente de que en una economía el recurso más valioso es el recurso humano. El sector privado, no obstante, aún puede y debe hacer mucho más, y para ello debe ir profundizando y acrecentando su Responsabilidad Social Empresarial.

Para el año 2007 el presupuesto de la nación estipula que dos de cada tres pesos serán destinados a gasto social, es decir, se trata de un tremendo esfuerzo país. Sin embargo, eso no es suficiente. Es decir, no basta con decir que se va a gastar más, se requieren de evaluaciones periódicas y objetivas que permitan determinar el impacto que ha tenido el gasto social en determinada área. Y además se requiere ser más inclusivo con el sector privado para la consecución de los objetivos planteados en esta área, ya que éste ha demostrado que también puede, y quiere, contribuir eficientemente al logro de estas metas.



2.

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga



2. ¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

*Oswaldo Larrañaga**

La economía chilena muestra resultados de distinto signo después de 15 años de aplicación de la estrategia de crecimiento con equidad por parte de los gobiernos de la Concertación. En el lado positivo, figuran la elevada tasa de crecimiento del ingreso per cápita y la rápida reducción de la pobreza, resultados claves a la hora de explicar el lugar destacado que la experiencia chilena tiene en el contexto internacional; en el lado negativo, la persistencia de los altos niveles de desigualdad se ha convertido en la principal crítica que se realiza al modelo de desarrollo vigente.

La política social es la herramienta más importante con que cuentan las sociedades para modificar la distribución del bienestar que resulta de la acción del mercado y de las dotaciones iniciales de los hogares. La estrategia de crecimiento con equidad ha sido muy exitosa en elevar los recursos que se destinan a los programas sociales: entre los años 1990 y 2005 el gasto social prácticamente se triplica. No obstante lo anterior, la política social ha sido poco efectiva para lograr los objetivos de equidad.

La discusión del documento gira en torno de cuatro grandes objetivos de equidad social: la superación de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad, la mayor igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad del ingreso. La lista descrita no pretende ser un listado definitivo de las metas de equidad, pero provee un criterio razonable para evaluar la efectividad de la política social. Ciertamente, una situación que presente mejores resultados en las cuatro dimensiones citadas será considerada por la mayor parte de las personas como un avance significativo en la equidad social.

La argumentación central del documento es que la actual política social no está cumpliendo una labor efectiva para avanzar en las dimensiones citadas. Ello ocurre en la mayor parte de las veces porque no hay un diseño de política consistente con tales propósitos. Las falencias más importantes aparecen en materia de la distribución de oportunidades y de ingreso, aún cuando hay que tener presente que los elevados niveles iniciales de desigualdad requieren de políticas especialmente eficaces para revertir la situación de base.

La reducción de la pobreza ha respondido en lo fundamental a los incrementos de empleo e ingresos laborales que se originan con el crecimiento de la economía, aún cuando hay una contribución indirecta de

Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

la política social en la formación de capacidades laborales de las personas. La política asistencial en materia de subsidios monetarios tiene un efecto marginal en la reducción de la pobreza, debido al bajo monto de los beneficios otorgados y de coberturas restringidas a grupos específicos de la población. Los programas contra la pobreza representan el intento más activo de la política social para combatir los determinantes de la marginalidad, pero carecemos a la fecha de estudios que evalúen su efectividad.

La vulnerabilidad entendida como inestabilidad de ingresos y riesgo de experimentar pobreza ha sido revelada en las recientes encuestas de panel como un problema sustantivo en la sociedad chilena. Los instrumentos de protección social existentes cubren solo una parte de los riesgos de ingresos, como es la vejez y el desempleo en el caso de los trabajadores asalariados. Los riesgos de ingresos de la población de bajos recursos representan una situación cotidiana de vulnerabilidad que no es tratada en la actual política social del país.

La desigualdad de oportunidades entendida como la marca del hogar de nacimiento en las expectativas de desarrollo de las personas ha sido un rasgo permanente de la sociedad chilena. La mayor cobertura de los servicios sociales en materia de educación, salud y vivienda ha hecho posible que prácticamente todos los niños y jóvenes puedan formar algún grado de capacidades. Sin embargo, el diseño de la política social permite que la acumulación de capacidades sea proporcional a los recursos de los hogares de origen, sin quebrar la estructura en que se basa la desigualdad de oportunidades.

Finalmente, la política social no tiene instrumentos orientados a modificar en forma directa la desigualdad de los ingresos, confiando para tal cometido en los efectos que se derivarían de la reducción de la pobreza y la igualación de oportunidades. Tal apuesta tendría un resultado incierto aún bajo tal escenario, puesto que puede haber desigualdad con menos pobreza y mejores oportunidades, más aún si se considera las insuficiencias que caracteriza a la política de oportunidades.

Las falencias de la política social están estrechamente relacionadas con la falta de una estrategia de desarrollo social, que defina el quehacer de la política social en cuanto a objetivos, prioridades e instrumentos, así como su necesaria compatibilización con otros objetivos de desarrollo como es el propio crecimiento económico. Es indispensable avanzar en esta dirección para lograr una mayor efectividad en los cuantiosos recursos que se destinan al gasto social.

El documento se estructura en tres secciones principales. Primero se presentan los objetivos de la política social en términos de pobreza, vulnerabilidad, distribución de oportunidades y distribución de ingresos. Segundo, se caracteriza los principales programas que conforman la política social chilena, en cuanto a contenido y estructura. En tercer lugar, se analizan los alcances y limitaciones de la política social para lograr los objetivos de equidad. El documento tiene por sustrato los datos y estudios existentes, pero también incorpora interpretaciones e hipótesis a la hora de proyectar los efectos de la política sobre los objetivos de equidad.

I. Objetivos para la política social

El bienestar material de las personas y de los hogares depende del acceso a bienes y servicios que cubren los distintos tipos de necesidades. En las sociedades modernas hay tres instituciones principales que intervienen en la producción y distribución de los bienes y servicios: el mercado, la familia y la política social (Esping Andersen, 1999).

En el mercado se producen la mayor parte de los bienes y servicios, los cuales son asignados a los consumidores a través de un sistema de precios que raciona las ofertas existentes entre quienes dispongan las mayores preferencias y recursos. En el mercado también se determina el pago a los dueños de los factores productivos, originando la distribución primaria de los ingresos monetarios.

La familia como unidad de decisión económica cumple roles importantes. Allí se reúnen los ingresos monetarios obtenidos por sus distintos



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

miembros para ser compartidos por todos los integrantes del hogar, al tiempo que se producen servicios no remunerados en materia de crianza de hijos, cuidado de adultos mayores, preparación de alimentos, mantención de la vivienda, etc. Hay sociedades donde el mercado ocupa un rol más importante en la producción de este tipo de servicios, mientras que también hay casos en que el Estado se responsabiliza por parte de los mismos.

Por su parte, la política social juega un rol principal en la modificación de la distribución del bienestar determinado por el mercado y las familias, redistribuyendo ingresos a través de impuestos y transferencias a efectos de lograr un resultado que sea socialmente aceptable y que torne viable la vida en común. La redistribución no siempre opera a favor de los más desaventajados, puesto que hay situaciones de captura de los beneficios de la política social por parte de grupos de interés. El rol de la política social puede también ser definido como el manejo colectivo de riesgos individuales que se ha decidido socializar (Esping Andersen, 1999); un conjunto más o menos coherente de principios y acciones generadas por el Estado, que determinan la distribución y control social del bienestar por parte de la comunidad (Herrera y Castón, 2003); la realización de derechos sociales que entrega igualdad de acceso a determinados bienes y servicios por parte de todos los ciudadanos de un país (Marshall, 1950).

El Estado Bienestar es la expresión que adquiere la política social en los países desarrollados, y alude a un contrato social entre el Estado y los ciudadanos en torno a la definición de los derechos y responsabilidades de la cooperación social. En la clasificación de Esping Andersen (1989) los países desarrollados se clasifican en tres tipos, según la naturaleza del Estado Bienestar. En el Estado Bienestar residual o liberal la política social se focaliza en

grupos que experimentan carencias demostrables; en el Estado social corporativo la redistribución de ingresos se realiza al interior de estratos ocupacionales; mientras que en el caso del Estado Bienestar social demócrata se busca garantizar estándares igualitarios en el acceso a un conjunto de bienes y servicios que se asignan por fuera del mercado.

La política social afecta el funcionamiento de los mercados y el logro de eficiencia económica, de modo que hay un balance que lograr en esta relación. La crisis de sustentabilidad fiscal del modelo europeo de bienestar en las últimas décadas representa un caso de desbalance entre ambas esferas. Los postulados de la tercera vía son una respuesta desde la social democracia para recuperar este balance, que requiere la redefinición de la ecuación entre los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos en el Estado Bienestar (Giddens, 2001). La crisis de la política asistencial en los Estados Unidos representa otro caso de desbalance entre derechos y responsabilidades, que llevó al presidente Clinton a la sustitución de los programas tradicionales por transferencias condicionales a requisitos de empleo (*workfare*).

En Chile y en América Latina se reproducen algunas características del Estado Bienestar, pero en un plano de desarrollo económico e institucional bastante más precario (Foxley, 2005). Así, en la región no hay paradigmas bien establecidos de la política social, sino más bien un conjunto de objetivos que animan la acción social de los gobiernos. A riesgo de simplificación pueden identificarse cuatro tipos de objetivos principales en materia de equidad socioeconómica en el contexto regional.

Reducción de la pobreza

La pobreza es una situación esencial de vulnerabilidad, cuya expresión más evidente

es la insuficiente tenencia de recursos económicos en relación a un conjunto de necesidades básicas. La medición tradicional de la pobreza identifica a las personas como pobres si el nivel del ingreso del hogar, medido en términos per cápita o en unidades equivalente, está por debajo de la línea de pobreza.¹ Esta última es el nivel de ingreso que requieren las personas para cubrir sus necesidades básicas.

La línea de pobreza puede ser definida en términos absolutos, como es el costo de una canasta básica de bienes y servicios, o en términos relativos, como es un 50% de la mediana del ingreso de los hogares. La primera medida se utiliza en América Latina por recomendación de la CEPAL, mientras que la segunda variante es utilizada por un conjunto de países europeos. Otra medida de carácter absoluto es la línea de pobreza de US\$ 1 o US\$ 2 diarios, utilizadas en comparaciones internacionales de pobreza. Hay que notar que la definición relativa de la pobreza tiene poco sentido en países en vías de desarrollo, puesto que personas con carencias materiales objetivas podrían clasificarse como no pobres.² En cambio, en los países afluentes puede tener sentido clasificar como pobres a quienes tienen ingresos muy por debajo de la referencia nacional, aún cuando puedan cubrir sus necesidades más básicas.

También hay mediciones de pobreza basadas en dimensiones distintas al ingreso. Al respecto destaca el Índice de Pobreza Humana del PNUD, que incluye carencias en los ámbitos de educación y de salud, y que dispone de alternativas de medición para países con mayor y menor grado de desarrollo.

La reducción de la pobreza es un objetivo de equidad ampliamente compartido por los distintos países, más allá de las diferencias existentes en su nivel de desarrollo o en la posición política de sus gobiernos. Este objetivo forma también parte medular del quehacer de los principales organismos internacionales como son Naciones

Unidas y los Bancos de Desarrollo. El amplio consenso que se articula detrás de la superación de la pobreza descansa en razones de moral social y eficiencia económica, relacionadas con lo inaceptable que resulta la condición de pobreza en un mundo que dispone los recursos necesarios para que ello no ocurra.

A pesar de lo anterior la pobreza persiste e incluso se agrava en muchos países, reflejando la existencia de serios obstáculos para su remoción. En el caso de los países pobres la superación de la pobreza tiene como requisito el desarrollo económico; puesto que la pobreza de la población es reflejo de la pobreza del país. En los países de mayor desarrollo económico la pobreza de sectores de la población refleja desigualdades en las estructuras sociales y políticas, o bien está asociada a grupos de inmigrantes.

Vulnerabilidad

Por vulnerabilidad se entiende el riesgo de estar en pobreza, e incluye tanto a los hogares hoy día pobres como aquellos que pueden serlo en el futuro. La vulnerabilidad es un concepto dinámico y más amplio que la pobreza: un hogar con ingresos por arriba de la línea de pobreza no clasifica como pobre, pero bien podría ser vulnerable.

La reducción de la vulnerabilidad es un objetivo de equidad relativamente reciente, estando relacionado con la mayor inestabilidad económica que acompaña a los procesos de globalización y liberalización de las economías. La vulnerabilidad también ha sido relevada en los estudios participativos con los pobres, quienes han identificado a la inestabilidad y precariedad de los ingresos como una de las manifestaciones más críticas de la condición de pobreza (World Bank, 2001).

La implementación de encuestas longitudinales o de panel ha contribuido a relevar los aspectos dinámicos del bienestar, entre los cuales la

¹ Una escala de equivalencia es un índice del número de personas en el hogar, ponderados según nivel de gasto requerido para cubrir sus necesidades básicas.

² En el caso de Chile, la aplicación de la línea de pobreza como 50% del ingreso mediano entrega un nivel de pobreza relativamente constante entre 1987 y 2003, en el entorno del 18%-20% de la población. La pobreza medida en términos del costo de la canasta básica alcanzaba a un 45% en 1987, más del doble del nivel que reportaría la medición relativa.



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

vulnerabilidad ocupa un lugar destacado. Sin embargo, la medición de la vulnerabilidad se encuentra en etapas aún preliminares. Entre las alternativas disponibles en la literatura especializada, destaca la definición de vulnerabilidad como una probabilidad de pobreza superior a un determinado umbral (por ejemplo, 50%). Otras variantes introducen la aversión al riesgo como componente de la medida de vulnerabilidad (Hoddinot y Quisumbing, 2003).

El punto relevante es que la vulnerabilidad supone una condición compleja en sí misma, más allá que se traduzca en pobreza efectiva. Ello puesto que el bienestar de las personas depende también del riesgo o probabilidad de enfrentar situaciones económicas adversas en el futuro. De hecho, la industria de los seguros existe porque los individuos están dispuestos a pagar por evitar riesgos, evidenciando una preferencia negativa o aversión respecto del riesgo. Así, no da lo mismo vivir bajo la amenaza de pobreza que sin ella, aún cuando la pobreza no se materialice en el futuro. La vulnerabilidad también afecta las oportunidades de desarrollo de los grupos de menores recursos, puesto que sesga la toma de decisiones productivas en contra de los proyectos de alto retorno esperado si están sujetos a niveles de riesgo que estos grupos no pueden asumir.

Mayor igualdad de oportunidades

Un tercer objetivo de la política social es una distribución de oportunidades más igualitaria. Aquí hay dos dimensiones relevantes. Primero, se trata de igualar oportunidades en la formación de competencias socioeconómicas, "nivelando" la línea de partida a través de políticas que compensen las desigualdades de origen de los sectores más desaventajados. Segundo, se precisa eliminar las prácticas discriminatorias en el acceso a los puestos de trabajo, posiciones de poder y otros relacionados.

Al igual que la superación de la pobreza, una mejor distribución de oportunidades es un objetivo de amplio consenso social, puesto que apela a los sentimientos de justicia de personas de distinta posición política. Quienes profesan posiciones de derecha valoran la igualación de oportunidades en tanto concentra la acción redistributiva del Estado en nivelar los puntos de partida, para luego remitir a la libertad de las personas las acciones que deriven en un mayor o menor éxito socioeconómico. Por su parte, quienes están más cercanos a posiciones de izquierda valoran la dimensión igualitaria que está presente en los postulados del objetivo.

La mayor igualación de oportunidades es un objetivo también complementario con el crecimiento económico, puesto que implica aprovechar de mejor forma las capacidades potenciales que subyacen en las personas.

Reducción de la desigualdad de ingresos

El ingreso monetario está estrechamente relacionado con el bienestar material de los hogares, en tanto representa capacidad de compra sobre la mayor parte de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades. En la determinación de los ingresos concurren variables de política pública, la dotación de recursos del hogar, el estado de la economía, entre otros muchos factores.

Hay posiciones divergentes en materia del objetivo de redistribución de los ingresos. Hay quienes sostienen que la política social debiera concentrarse en la superación de la pobreza y en la igualación de oportunidades, puesto que la distribución de ingresos resultante sería equitativa bajo tal escenario. Otras posiciones postulan que los gobiernos deben asumir un rol activo para lograr una mayor igualdad de los ingresos, puesto que la reducción de

la pobreza y la mejor distribución de oportunidades puede estar acompañada de desigualdades inaceptables en el plano de los ingresos.

Las diferencias en la materia no solo se remiten a la esfera teórica, sino que se plasman en distintas estrategias de política pública, tal como lo muestra la clasificación de los países en los distintos regímenes de Estado Bienestar.

II. La política social en Chile

La política social en el país consiste en un conjunto de prestaciones, transferencias y programas que pueden agruparse en cuatro categorías: subsidios monetarios, seguridad social, servicios sociales y programas de desarrollo social. El primer grupo incluye los subsidios que se entregan a hogares pobres; el segundo grupo son los pagos y transferencias que descansan en una lógica contributiva; el tercer grupo representa la política social tradicional en los sectores de educación, salud y vivienda; mientras que la cuarta categoría incluye una variada gama de programas de más reciente creación y orientada a grupos específicos de la población.³ En términos cuantitativos, el gasto en subsidios monetarios representaba en el año 2002 el 3,7% del gasto social; los pagos de seguridad social un 39,8; los servicios sociales un 50,4% y los programas de inversión social un 6,1%.

Los subsidios monetarios

Los subsidios monetarios son transferencias focalizadas a personas de bajos ingresos. Los programas principales corresponden a la asignación familiar, que se paga a asalariados de bajo ingreso según número de dependientes; la pensión asistencial (PASIS), pagada a personas pobres en situación de tercera edad o invalidez; y el subsidio único familiar (SUF), que es una

asignación familiar para personas pobres sin seguridad social. La focalización de los dos últimos subsidios se realiza a través de la ficha CAS, mientras que la asignación familiar se focaliza según nivel del salario. Otros subsidios monetarios incluyen el subsidio por consumo de agua potable, un pago monetario a los beneficiarios de Chile Solidario y un complemento a las pensiones pagadas por las AFP para garantizar una pensión mínima.

La mayor parte de los subsidios monetarios corresponden a montos pequeños que se pagan por cada carga familiar, sea a través de la asignación familiar o del subsidio único familiar. Esta característica explica que el monto promedio de los subsidios monetarios en Chile sea de tan solo \$ 9.500 mensuales, pagándose alrededor de 2,5 millones de subsidios cada mes (Encuesta CASEN, 2003).

Los subsidios monetarios tienen un claro contenido redistributivo, puesto que los dos primeros quintiles de ingreso concentran casi dos terceras partes del total pagado (Cuadro 2). Sin embargo, estas partidas representan solo el 1,2% del total de los ingresos monetarios de los hogares, de modo que su impacto en la distribución de los ingresos es marginal. Los subsidios monetarios reducen el coeficiente de Gini de la distribución de ingresos de los hogares en alrededor de un punto; esto es, menos de la vigésima parte de la brecha de desigualdad entre Chile y la Unión Europea.

El bajo componente redistributivo de las transferencias monetarias en el país no se debe a fallas en la asignación de los subsidios, sino que responde a un diseño de política que, originado a principios de los años 80s, ha querido evitar los problemas fiscales y de incentivos que han caracterizado a algunos de los programas de subsidios monetarios en países desarrollados.

³ Hay distintas maneras de clasificar las políticas sociales. De acuerdo a Raczynski y Serrano (2005), las funciones de las políticas sociales incluyen un grupo de acciones asistenciales y de protección social que compensan problemas originados en el funcionamiento del mercado o de las familias; un segundo grupo de funciones tienen por objetivo la promoción del bienestar, basado en la construcción de capacidades antes que en la reparación del daño; un tercer grupo de funciones se asocia con la realización de derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos tres grupos de funciones da lugar a una cuarta función, referida a la generación y preservación de un espacio social de pertenencia de la comunidad.



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

CUADRO 1:

Distribución % del ingreso de los hogares según quintiles, 2003

	Quintiles del ingreso monetario per cápita de hogares					Total
	I	II	III	IV	V	
Ingreso Independiente	1,6	4,3	7,6	14,2	72,3	100,0
• Empleadores	0,1	0,3	1,4	3,9	94,4	100,0
• Cuenta propia	2,8	7,7	13,0	23,2	53,3	100,0
Salarios	5,6	11,3	16,0	22,3	44,8	100,0
Pensiones	6,0	11,5	18,2	25,2	39,1	100,0
Subsidios	36,3	28,1	21,2	10,9	3,5	100,0
Otros	4,8	6,6	8,6	15,7	64,2	100,0
• Ingreso capital	0,7	1,8	4,3	12,3	80,9	100,0
Total	4,6	8,7	12,6	19,0	55,2	100,0

Fuente: Elaborado sobre encuesta CASEN 2003.

CUADRO 2:

Composición % del ingreso monetario por quintiles, 2003

	Quintiles del ingreso monetario per cápita de hogares					Total
	I	II	III	IV	V	
Ingreso independiente	11,1	15,9	19,6	24,4	42,5	32,4
• Empleadores	0,3	0,6	1,7	3,1	25,7	15,7
• Cuenta propia	10,8	15,4	18,0	21,3	16,8	17,4
Salarios	58,3	62,3	60,6	56,1	38,8	47,7
Pensiones	8,8	8,8	9,7	8,9	4,7	6,7
Subsidios	9,2	3,8	2,0	0,7	0,1	1,2
Otros	12,7	9,2	8,2	10,0	14,0	12,0
• Capital	0,6	0,8	1,3	2,5	5,6	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado sobre encuesta CASEN 2003.

Programas de seguridad social

La protección de los ingresos ha estado vinculada a las políticas de seguridad social, originadas en el régimen de Bismarck en Alemania de fines del siglo XIX con la introducción de transferencias de ingresos en los eventos de accidentes, vejez y enfermedad de la población asalariada. A

partir de tal fecha se implementan distintas modalidades de protección social en los países con mayor grado de desarrollo industrial. En Chile la seguridad social tiene su origen en la década de 1920, cuando se introducen las primeras leyes de protección a los trabajadores asalariados y se crean el Seguro Obrero y la Caja Nacional de

Empleados Particulares. Estas reformas son impulsadas por grupos liberales y social cristiano de la época y representan una respuesta a la denominada cuestión social que se origina en la minería del salitre de principios de siglo.

El desarrollo de la seguridad social en Chile hasta 1970 responde a una lógica corporativista, puesto que otorga cobertura y beneficios diferenciados según la afiliación ocupacional de los usuarios, resultando en un sistema estratificado donde la redistribución de riesgos se realiza al interior de cada grupo. Las prestaciones originales de la seguridad social consisten en el pago de pensiones de vejez, la cobertura de accidentes y enfermedades del trabajo, y las atenciones de salud. Posteriormente se agregan las asignaciones familiares, las salas cunas, las pensiones de viudez y orfandad, y las indemnizaciones por despido. Los beneficios son financiados directamente por los empleadores en un primer período, para luego dar paso a un esquema de cotizaciones.⁴

Hacia fines de los años setenta se reforma la seguridad social, unificándose los regímenes existentes en esquemas no corporativos, aún cuando el nivel de beneficios seguirá siendo dependiente del nivel de ingreso de los beneficiarios. En este período también se introduce el sistema de capitalización individual en reemplazo del antiguo sistema de reparto de las pensiones, a la vez que la cotización para la salud puede tener como destino la compra de seguros privados como alternativa al sistema público de salud.

Hacia fines de los años noventa se introduce el seguro de cesantía. Éste cubre la falencia más importante del sistema de seguridad social, que no incluía protección en el caso de desempleo, salvo un subsidio de carácter marginal y la indemnización por despido que beneficia solo a parte de la población. De hecho, los episodios más críticos de desempleo de mediados de los 80s y fines de los 90s fueron tratados con programas de empleo de emergencia. El otro desarrollo importante de la seguridad social es la constitución de una comisión de reforma previsional en el año

2006 para dar respuesta a las insuficiencias asociadas al régimen de capitalización individual. Los problemas más importantes del actual sistema de pensiones son la falta de cobertura de los trabajadores independientes y el bajo monto de las pensiones acumuladas, producto de importantes lagunas en el pago de las cotizaciones.

El Estado sigue pagando la mayor parte de las actuales pensiones en el país. Del total de pensiones de vejez (no anticipadas) pagadas en el país en el año 2004, el 81% son pagadas por el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el restante 19% corresponde a pagos realizados por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). Alrededor de la mitad de estas últimas corresponden a pensiones mínimas, para las cuales la garantía estatal ha representado el 78% del beneficio total⁵. Esta estructura de pagos irá cambiando gradualmente en el tiempo, a medida que las generaciones de pensionados del nuevo sistema sustituyan a aquellos del antiguo sistema.

La lógica del pago de pensiones es contributiva, puesto que cada quién recibe un pago en función de la contribución previsional efectuada. Ello es explícito en el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, pero también rige en el antiguo sistema donde la pensión recibida se calcula en base a los últimos salarios percibidos, en una proporción que depende de los años de cotizaciones que han sido pagados. De esta manera, la distribución del pago de pensiones realizado por el sistema público es relativamente similar a la distribución de los salarios a nivel de quintiles de ingreso de los hogares (Cuadro 1).

Los servicios sociales

La entrega de servicios sociales gratuitos o subsidiados representa la dimensión más tradicional de la política social, cubriendo las áreas de educación, salud y vivienda. Cada una de estas áreas incluye una amplia gama de actividades: educación en los niveles preescolar, básico, medio y superior; salud de carácter

⁴ Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2004.

⁵ Fundación para la Superación de la Pobreza, 2005.

preventiva y de tipo curativa; nutrición y salud pública; vivienda incluyendo soluciones habitacionales, urbanización e infraestructura comunitaria.

Se trata de áreas esenciales para la calidad de vida de la población beneficiaria, sus oportunidades e integración social. Los estándares de vida serán muy distintos entre dos países que difieran en la cobertura y calidad de la provisión pública de educación, salud y vivienda, aún cuando tengan paridad en materia de ingresos monetarios. Asimismo, la distribución de las oportunidades para los niños y los jóvenes de un país aparece íntimamente relacionada con la provisión de los servicios sociales, tanto así que hay quienes postulan que debe haber acceso igualitario a los mismos. La organización de los servicios sociales también incide en el proceso de integración social, a través de mecanismos como la interacción social que se produce en los vecindarios y en las escuelas.

Hay distintos modelos de organización en la provisión pública de servicios sociales, aún cuando todos ellos tienen como eje central el financiamiento público. Puede haber variantes en materia de la admisibilidad de co-financiamiento privado; la producción de los servicios puede estar a cargo de agentes públicos o privados; la asignación de los servicios puede estar sujeta a diversos grados de competencia entre los oferentes; el financiamiento público puede realizarse a través de modalidades de oferta o de demanda; las reglas de acceso a la provisión pública pueden ser más o menos inclusivas en términos de los grupos poblacionales que son cubiertos.

La modalidad vigente para la provisión de servicios sociales tiene su origen en las reformas implementadas a inicios de los ochenta, que introducen elementos de competencia, descentralización, co-financiamiento privado y producción

privada en las áreas de educación, salud y vivienda. En términos del objetivo del presente trabajo interesa particularmente la estructura de acceso a los servicios sociales: ¿quién y en qué magnitud se benefician de la acción pública y qué alternativas existen a la misma?

Al respecto se distinguen tres grupos de población en cuanto al acceso a servicios sociales. La población de mayores ingresos adquiere servicios sociales de mayor calidad y mayor precio en el mercado privado, autoexcluyéndose de la provisión pública; la población de ingresos medios accede a servicios sociales a través de la provisión pública, pero utilizando modalidades que permiten obtener un servicio de mejor calidad a cambio de un copago; por su parte, la población de menores ingresos accede a servicios sociales gratuitos de menor calidad.

En el caso de la educación escolar (básica y media) se tiene que alrededor del 10% de los estudiantes de condición socioeconómica más alta asiste a establecimientos pagados, obteniendo la mejor educación según los resultados en las pruebas de rendimiento escolar; otro 40% asiste a establecimiento particulares subvencionados, donde la mayor parte de las veces paga una cuota por financiamiento compartido y obtiene resultados educacionales de nivel intermedio; el restante 50% asiste a establecimientos municipales gratuitos, para obtener los resultados más bajos en la evaluación del aprendizaje. Cabe agregar que la oferta municipal y gratuita está disponible para todos los estudiantes, de modo que la citada segmentación socioeconómica opera a través de mecanismos de auto-selección de las familias.

La educación superior tiene reglas distintas de acceso, puesto que el pago por los estudios es la norma general. Los jóvenes



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

de menores ingresos pueden acceder a mecanismos de ayuda estudiantil que les posibilita acceder a la educación superior, siempre que estudien en las entidades acreditadas para tal efecto. La segmentación socioeconómica que se produce en este nivel de enseñanza se origina en los resultados de las pruebas de acceso, que se relacionan con la calidad de la educación recibida en los niveles previos.

Por su parte, el acceso a la salud se estructura en base a la obligación de cotizar un 7% de la remuneración en un seguro de salud. Este puede corresponder al seguro público (FONASA), que opera en base a un esquema de seguridad social con redistribución interna de recursos entre ricos y pobres, o bien a un seguro privado (ISAPRE) que opera sobre una lógica de segmentación de planes de seguro según nivel de ingreso y riesgo de salud de los usuarios. La existencia de los seguros privados limita sustancialmente la redistribución que puede operar al interior del seguro público, puesto que ofrece una alternativa de salida para los grupos con mayor nivel de ingreso. Ello obliga a la inyección de recursos de origen tributario para financiar la salud de los más pobres en el sistema público.

El seguro público entrega dos opciones de atención de salud en el caso de consultas médicas y procedimientos de baja complejidad: la atención institucional a través de proveedores públicos, como son consultorios de atención primaria y centros de diagnóstico; o la opción de libre atención que opera a través de proveedores privados con precios predeterminados y cuyo acceso requiere un copago. En el caso de las cirugías y procedimientos de mayor complejidad la oferta de prestadores está en la práctica restringida a la atención en los hospitales públicos.⁶ Por su parte, los seguros privados operan básicamente con proveedores privados, habiendo distintas modalidades de acceso de acuerdo el grado de elección y los niveles de copago que estipula el plan contratado.

La citada organización del sistema de salud deriva en la asignación de alrededor del 20% de la

población de mayores ingresos y menor riesgo de salud al sistema de seguros privado. Los grupos medios pertenecen en su gran mayoría al seguro público, pero utilizan intensivamente la modalidad de libre elección para la atención de baja complejidad, mientras que la población de bajos ingresos se atiende en consultorios de atención primaria y en hospitales públicos. Este segmento enfrenta problemas de calidad en cuanto a trato a los usuarios y tiempos de demoras en el acceso, situación que debiera modificar la introducción del plan Auge que explicita garantías de acceso para un conjunto prioritario de intervenciones.

Finalmente, la política de vivienda opera a través de un conjunto de programas que ofrecen acceso a distintos tipos de solución habitacional, de acuerdo al precio de la vivienda y el nivel de copago asociado. Así, hay programas totalmente financiados por el Estado, que entregan viviendas de bajo precio a sectores de menores ingresos (vivienda dinámica sin deuda); programas que requieren algún nivel de copago, en la forma de ahorro previo y deuda hipotecaria, que se orientan a sectores de bajos ingresos pero con alguna capacidad de pago; así como programas de subsidio habitacional orientados a sectores medios y que requieren un significativo monto de copago.

Hay dos tipos de mecanismos para racionar el acceso a los programas de vivienda: un sistema de puntaje que prioriza el acceso entre quienes mejor cumplan con los requisitos de cada caso, y la estructura de copagos y del valor de la vivienda, que produce la auto-selección de la población entre los diferentes programas.

En definitiva, los grupos de mayor nivel de ingreso adquieren su vivienda en el mercado privado, en el cual se transan las propiedades de mayor valor; los grupos medios tienden a utilizar el subsidio habitacional que financia viviendas de valor intermedio; mientras que la población de menores recursos accede a viviendas en conjuntos habitacionales donde prima la vivienda de bajo estándar y se localizan cada vez más lejos de la ciudad. Los problemas de estándares de la vivienda social se potencian por efectos de la segregación

⁶ Por efecto de la estructura de aranceles del FONASA para la atención de libre elección.



residencial y la irreversibilidad de la solución habitacional, considerando que la política de vivienda no incluye la opción de arriendo y permite solo marginalmente la venta de la vivienda usada.

Programas de desarrollo social

Las políticas de desarrollo social incluyen un numeroso conjunto de programas e instituciones creadas a partir de 1990, orientados a promover el bienestar de grupos de la población que son vulnerables por su exposición a riesgos relacionados con territorio, edad, género, etnia, entre otros factores. Estos programas tienen un componente participativo y suponen la generación de capacidades, así como la valoración de los procesos a través de los cuales se modifican las condiciones que definen la pobreza. Tales características les hace merecedor de una buena evaluación por parte de expertos de desarrollo social, en cuanto superarían la lógica tradicional de programas asistenciales al entregar herramientas que hacen a los usuarios partícipes de su desarrollo antes que sujetos pasivos de la política social (Raczynski y Serrano, 2005).

Estos programas no se adscriben a la modalidad sectorial que caracteriza el grueso de la política social. Por lo general, tienen presupuesto propio, contratan personal en forma autónoma, se vinculan a proyectos, y negocian anualmente su presupuesto. Esta estructura les entrega mayor capacidad de adaptación para hacer frente a sus objetivos, pero puede tener un costo en términos de coordinación y consistencia con otras iniciativas sociales dirigidas a la misma población objetivo.

Raczynski y Serrano (2005) dan cuenta de la creación de alrededor de 400 programas en los últimos años en que participan cerca de 80 instituciones. Entre los programas emblemáticos para estos autores se

cuentan el Programa Chile Joven, que facilita la inserción laboral de jóvenes pobres, Mujeres Jefes de Hogar y los programas de financiamiento de iniciativas locales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), todos ellos creados en la administración Aylwin; Chile Barrios que fue la principal oferta de desarrollo social del gobierno de Frei y cuyo objetivo es la erradicación de los campamentos urbanos en el país; y los programas Orígenes y Chile Solidario en el gobierno de Lagos, que responden a los objetivos de desarrollo indígena y erradicación de la extrema pobreza, respectivamente.

El programa Chile Solidario merece una mención particular, puesto que trata de una intervención de gran escala que tiene por objetivo modificar las condiciones de vida de las 225.000 familias más pobres del país (año 2005). Chile Solidario incluye un componente de apoyo psico-social que acompaña por un período de dos años a las familias participantes, facilita el acceso de los usuarios a la oferta tradicional de programas asistenciales y sectoriales, a la vez que entrega un bono monetario de carácter transitorio⁷.

El carácter focalizado de los programas de desarrollo social, en términos de población meta y función objetivo, les torna objeto natural de procesos de evaluación que permitan conocer sus niveles de efectividad. Sin embargo, ninguno de los denominados programas emblemáticos dispone de una evaluación comprensiva de impacto a la fecha.

Los programas más importantes en términos de expectativas probablemente sean Chile Barrio y Chile Solidario. Ellos tienen por meta superar problemas sociales fundamentales, como son los campamentos y la extrema pobreza. En el caso de Chile Barrio se cuenta con una evaluación cualitativa efectuada por la Dirección de Presupuesto, que da cuenta de atrasos en

Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

⁷ La intervención se extiende por un plazo de cinco años.

las metas cuantitativas del programa, así como la focalización de las acciones en la solución habitacional en desmedro de otros componentes que tenían por objetivo la habilitación social de la población que residía en campamentos. En todo caso, se encuentra en desarrollo una evaluación de impacto solicitada por la Dirección de Presupuestos que permitirá conocer con mayor precisión los resultados que logró este programa. Por su parte, MIDEPLAN está a cargo de la evaluación de impacto del Chile Solidario, para lo cual cuenta con apoyo técnico del Banco Mundial, procedimiento que permitirá conocer la efectividad de un programa que representa el intento más serio de la política social para modificar la situación de la extrema pobreza en el país.

III. La política social y los resultados en equidad

III.1 La reducción de la pobreza

El porcentaje de personas en pobreza ha caído dramáticamente en el país, desde un nivel de 45% en 1987 a un 18,8% en el año 2003, según la medición de las encuestas CASEN. La reducción de la pobreza ha estado estrechamente relacionada con el crecimiento de la economía en igual período. La principal conexión entre crecimiento y reducción de la pobreza es a través del efecto del crecimiento sobre la creación de empleo y aumento de los ingresos laborales. Entre 1990 y 2003 el empleo acumuló un crecimiento de 33%, mientras que los salarios reales se reajustaron en alrededor de un 50% (encuestas CASEN, años respectivos). El crecimiento conjunto de empleo y salarios coincide con el crecimiento del PIB en igual período, de modo que la participación del factor trabajo en el producto se habría mantenido constante en el período.

Las estadísticas de la pobreza se calculan en base a una línea de pobreza que refleja la estructura de consumo de 1986, según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE. Es probable que la reducción en la pobreza hubiese sido menor si la línea de pobreza se hubiese actualizado por una nueva estructura de consumo, aún cuando el indicador seguiría exhibiendo ganancias importantes.

El análisis de la pobreza en Chile tiene como punto de inicio el año 1987, cuando se introduce la encuesta CASEN que recoge datos de ingreso y acceso a servicios sociales para una muestra representativa de hogares a nivel nacional y regional. Si bien no hay bases de datos que permitan construir una serie de pobreza para el período previo, sí podemos inferir la evolución del indicador a partir de una aproximación paramétrica de la función de densidad de los ingresos, utilizando datos del ingreso promedio (cuentas nacionales) y del coeficiente de Gini (encuesta de ocupación de la Universidad de Chile).⁸ El resultado de la estimación para el período 1960 a 2003 se presenta en el Gráfico 1.

La tasa estimada de pobreza fluctúa entre el 40% y 50% entre los años 1960 y 1985, para luego caer sistemáticamente hasta su actual nivel del 19%. La evolución de la pobreza responde en lo fundamental a los cambios en el ingreso per cápita a lo largo del período (Gráfico 2), siendo claro el rol que juega el crecimiento en la reducción de la pobreza a partir de la segunda mitad de los años 80s.



⁸ La función lognormal representa una razonable aproximación a la función de densidad de los ingresos. Conociendo el promedio y la desviación estándar del ingreso podemos estimar la función de distribución lognormal del ingreso. Haciendo uso de una relación funcional entre los parámetros de la función lognormal y el coeficiente de Gini, podemos relacionar desigualdad, ingreso promedio y pobreza a través del citado procedimiento.

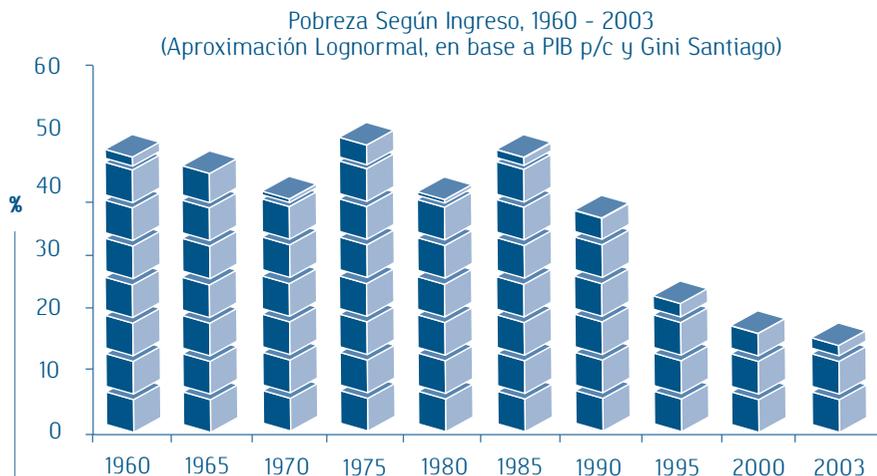


Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

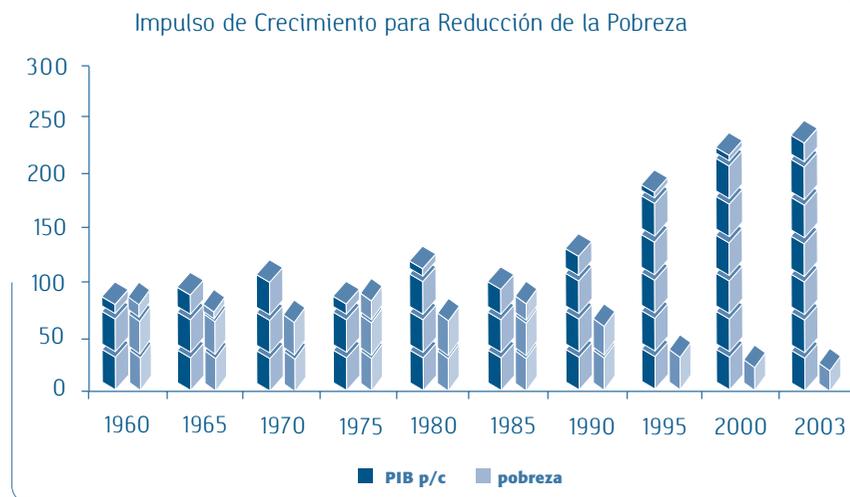
Oswaldo Larrañaga

GRAFICO 1:



Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 2:



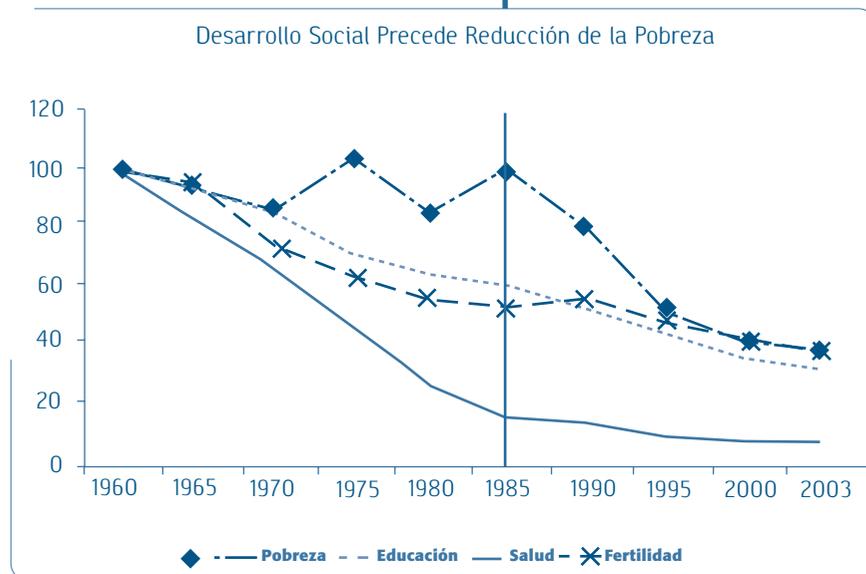
Fuente: Elaboración propia.

En el contexto del presente trabajo interesa conocer el rol que juega la política social en la reducción de la pobreza. Ello puede ocurrir a través de dos vías principales. Primero, la política social contribuye a la formación de capacidades de las personas (capital humano) a través de la provisión de educación, salud y vivienda, así como por medio de los programas de desarrollo

social focalizados en grupos vulnerables. La reducción de la pobreza se beneficia de la confluencia entre una mayor dotación de capacidades y el crecimiento económico que genera oportunidades para su utilización. En segundo término, la política social puede incidir directamente en el ingreso monetario de los hogares a través de la entrega de transferencias monetarias.⁹

⁹ También existe un nexo desde la política social al crecimiento económico. Los estudios empíricos han mostrado que la tasa de crecimiento de las economías depende de la dotación de capital humano, cuya provisión depende de la política social, además de factores como la tasa de inversión, la apertura de la economía y relacionados (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005). La política social también contribuye a la estabilidad social y política a través de una mejor distribución de los beneficios y costos de la cooperación social, como se demuestra en el proceso de la transición a la democracia de los 90s (Larrañaga, 2005).

GRAFICO 3:



Fuente: Elaboración propia.

Chile exhibía importantes desarrollos de capital humano en el período previo a la fase de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Los indicadores de educación, salud y fertilidad presentaban hacia 1985 niveles sustancialmente inferiores respecto de 1960 (Gráfico 3). Este es el resultado de una política social que se origina en la década de 1920's con la promulgación de las primeras leyes de seguridad social, y que luego va incrementando paulatinamente su cobertura para adquirir especial dinamismo en los años 60s (Arellano, 1985; Valenzuela, 2005). Como resultado, hacia mediados de los años 80s el país exhibía indicadores de educación y de salud semejantes a los que hoy día obtienen países como Colombia, Venezuela y Costa Rica.

A modo de hipótesis se postula que la acumulación previa de desarrollo social representa un factor que contribuyó al mejor resultado de las reformas que liberalizan y desregulan a la economía a partir de 1975. El elemento distintivo de la exitosa experiencia de crecimiento económico chilena en el contexto regional es la confluencia de un conjunto favorable de elementos económicos y sociales, entre los cuales se cuenta una estructura

económica que incentiva la inversión y asigna eficientemente los recursos productivos, una base relativamente desarrollada de capital humano, instituciones sólidas y, a partir de los 90s, un razonable grado de consenso político.

Hay una relación bien establecida entre la dotación de capital humano y el nivel de ingresos laborales. A mayor dotación de capital humano, mayor será la productividad laboral y la consiguiente remuneración. Se sigue que el impacto que tuvo el crecimiento económico sobre los ingresos laborales tiene que haber estado relacionado con los niveles de capital humano existentes. Una menor dotación de capital humano habría estado asociada a un nivel inferior de ingreso laboral, y por tanto el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza habría sido menor.

Ahora bien, la pobreza no disminuye con la sola acumulación de capital humano, como lo demuestra la evidencia del período 1960-1985, sino que requiere del crecimiento económico como elemento catalizador. Asimismo, hay que consignar que la base de capital humano que Chile tenía hacia mediados de los 80s es



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

relativamente avanzada en el contexto de América Latina, pero aún precaria en comparación con los países desarrollados. El debate actual en el área de educación demuestra que el país sigue rezagado en la calidad de su capital humano, aún cuando presente buenos indicadores de cobertura. En tal sentido, puede que la dotación existente en 1985 haya sido suficiente para superar un umbral mínimo de ingresos, pero no así para que se reduzcan las desigualdades relativas de ingreso.

El rol que han jugado los programas de desarrollo social en la formación de capacidades de las personas es aún incierto, puesto que no se dispone de evaluaciones que hayan establecido los niveles de efectividad de estos programas. Las evaluaciones en curso de Chile Barrio y de Chile Solidario aportarán información clave para conocer el aporte realizado por los programas dirigidos a grupos vulnerables para la reducción de la pobreza.

Por su parte, las transferencias monetarias no han sido importantes en la reducción de la pobreza. Considere a tal efecto la situación del segundo quintil de ingreso per cápita, que clasifica como pobre en el año 1990 y como no pobre en el 2003, de modo que representa a quienes salen de la pobreza en ese período. Las transferencias monetarias de este grupo crecen a una tasa inferior a sus otros ingresos, de modo que su participación en el ingreso total cae desde un 13,3% en 1990 a un 12,6% en el año 2003.¹⁰

En suma, la política social ha jugado un rol complementario al crecimiento económico en la reducción de la pobreza y es probable que así siga ocurriendo en los años futuros. La principal contribución de la política social residiría en la

calificación de los recursos humanos, cuya inserción laboral es favorecida en un contexto de crecimiento económico. Las transferencias monetarias pueden jugar un rol importante en la reducción de la pobreza, pero ello no ha sido el caso de la experiencia chilena a la fecha.

III.2 Vulnerabilidad

A diferencia de lo que ocurre con la pobreza, no se cuenta con mediciones de la vulnerabilidad que permitan evaluar la situación relativa del país respecto de la experiencia internacional, o monitorear la evolución de la variable a lo largo del tiempo. Las encuestas transversales, como la CASEN, informan sobre la mayor probabilidad de pobreza a que están afectos ciertos tipos de hogares, pero no dan cuenta de los flujos de entrada y salida a la pobreza, la duración de los períodos de pobreza, y otros aspectos dinámicos que caracterizan a la vulnerabilidad de ingresos.

Una excepción en la materia es la encuesta Panel CASEN la cual reentrevista en el año 2001 a una submuestra de alrededor de 4.600 hogares entrevistados en 1996. Los datos provistos por esta encuesta informan de considerable fluctuación de los ingresos de los hogares, con efectos importantes sobre la situación de pobreza. De esta manera, mientras que un 10,2% de los hogares clasifica como pobres en las mediciones de ambos años, un 31,3% clasifica como pobre en al menos una de las mediciones (Cuadro 5). Estas tasas difieren bastante de las reportadas en la medición tradicional o estática, donde el porcentaje de pobreza alcanza a 22,4% en 1996 y a 18,9% en el año 2001 (en la muestra de hogares considerada en la encuesta Panel).

¹⁰ Una fracción de las pensiones es pagada por las AFPs, a la vez que incluyen un componente importante de aporte fiscal por concepto de pensión mínima y bono de reconocimiento. La información de la encuesta CASEN no permite conocer la incidencia de tales aportes a nivel de quintil de ingresos, de modo que las estadísticas citadas representan un límite superior para las transferencias monetarias del Estado en el año 2003.

CUADRO 3:

Distribución % del ingreso de los hogares según quintiles, 1990

Quintiles del ingreso monetario per cápita de hogares						
	I	II	III	IV	V	Total
Ingreso independientes	2,2	4,9	8,3	14,5	70,0	100,0
Salarios	5,5	10,5	15,7	21,0	47,4	100,0
Pensiones	5,5	10,5	15,6	26,9	41,5	100,0
Subsidios	26,9	24,0	20,6	16,6	11,9	100,0
Otros	3,8	6,9	9,6	16,8	63,0	100,0
Total	4,4	8,4	12,5	18,8	56,0	100,0

Fuente: Elaborado sobre encuesta CASEN 1990.

CUADRO 4:

Composición % del ingreso monetario por quintiles, 1990

Quintiles del ingreso monetario per cápita de hogares						
	I	II	III	IV	V	Total
Ingreso independientes	14,8	17,5	19,9	23,1	37,3	29,8
Salarios	54,0	55,0	54,9	48,8	36,9	43,7
Pensiones	10,3	10,4	10,3	11,8	6,1	8,3
Subsidios	6,1	2,9	1,7	0,9	0,2	1,0
Otros	14,8	14,2	13,3	15,5	19,4	17,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado sobre encuesta CASEN 1990.

CUADRO 5:

Flujos de pobreza 1996 y 2001 (%)

	Pobres 2001	No pobres 2001	Total
Pobres 1996	10,2	12,3	22,4
No pobres 1996	8,8	68,7	77,6
Total	18,9	81,1	100,0

Fuente: Elaborado en base a encuesta panel CASEN 1996-2001.



Puede haber distintas interpretaciones para las cifras presentadas. Un análisis optimista podría concluir que la pobreza en Chile es la mitad de la reportada en la medición tradicional, si se considera como pobres a los hogares que permanecen bajo la línea de pobreza en ambas mediciones. Una mirada más pesimista enfatizaría que la pobreza es más alta que la reportada en la medición estática, puesto que hay un mayor volumen de hogares que es pobre en alguna de las mediciones.

Cualquiera que sea la interpretación favorecida, el punto es que la medición dinámica cambia el paradigma de análisis de la pobreza. No se trata que exista un grupo bien definido de hogares pobres, cuyo número ha ido disminuyendo en la medida que la economía crece; sino más bien hay un grupo relativamente amplio de hogares que experimenta riesgo de pobreza, algunos de los cuales experimentan la condición en un año determinado. Ciertamente, hay un subgrupo de hogares que permanece bajo pobreza, pero su tamaño disminuye con el número de períodos de medición.¹¹

Un aspecto que no debe obviarse en este análisis es la naturaleza discreta de la

medición de pobreza. La utilización de una línea de pobreza introduce un corte estadístico abrupto entre pobreza y no pobreza, sin que exista una diferencia sustantiva en la condición económica de hogares localizados algunos puntos porcentuales por arriba o debajo de la línea de pobreza. Esta forma de medición introduce cierta arbitrariedad cuando se caracteriza la “entrada” y “salida” de la pobreza.

Los episodios de quiebre de ingresos en los hogares chilenos son estudiados en Raczynski, Serrano y Valle (2002). Las principales causas detrás de caídas no esperadas de los ingresos son: (i) la pérdida del empleo por despido, (ii) el tránsito del empleo a la jubilación; (iii) la enfermedad grave o invalidante de personas que trabajan.¹² En los hogares de estratos medios (deciles tres a siete de ingresos), los tres tipos de causas son relevantes para explicar las caídas en el ingreso del hogar; mientras que en los hogares pobres (deciles uno y dos) el evento de salud representa el principal shock negativo, en tanto que la precariedad de los ingresos laborales representa una situación permanente en estos hogares antes que un evento inesperado.

CUADRO 6:

Ingresos monetarios,
personas mayores de 65 años

	% con ingreso	Ingreso mensual (miles de pesos)			
		Promedio	Mediana (p 50)	Percentil 10	Percentil 90
Hombres	96,9	296,9	120,0	50,3	507,8
Mujeres	79,5	138,5	83,5	37,4	411,2
Todos	86,9	214,1	91,2	37,4	588,5

Fuente: Fundación para la Superación de la Pobreza: Umbrales Sociales 2006, Santiago, 2005.

¹¹ Goodin et al (1999) reporta la frecuencia de la pobreza en diez años consecutivos para distintos países desarrollados. En Holanda alrededor del 20% de la población experimenta pobreza en un solo período, pero solo un 2% es pobre en las diez mediciones; en Alemania los porcentajes respectivos son 30% y 8%. Por su parte, Yaqub (2002) reporta que la pobreza permanente es más frecuente en los países más pobres. El 50% del total de personas-años en pobreza en la India afecta a alrededor del 30% de la población; mientras que el 50% de personas-años de pobreza en USA afecta solo a un 6% de la población.

¹² El estudio citado es de tipo cualitativo; un estudio cuantitativo del Banco Mundial entrega similares conclusiones (World Bank, 2005).

Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

El sistema de seguridad social entrega un grado razonable de protección a los grupos que tienen cobertura. Un 86,9% de las personas de 65 y más años tienen ingresos propios, porcentaje que alcanza a un 96,9% de los hombres y 79,5% de las mujeres (Cuadro 6).¹³ La cobertura de ingresos en los adultos mayores es más completa que en la población económicamente activa (25-64 años), donde el 74,6% tiene algún tipo de ingresos (91,3% de los hombres, 59,2% de las mujeres). El ingreso promedio de los adultos mayores representa el 88% del ingreso promedio del grupo entre 25-64 años, así como dos terceras partes de su ingreso laboral.¹⁴

La alta cobertura de ingresos de los adultos mayores se explica por la conjugación de beneficios de la seguridad social. Los trabajadores que cotizaron un mínimo de diez años en las cajas de previsión del antiguo sistema provisional -20 años en el caso de los hombres en el Seguro Social- tienen derecho a una pensión de vejez. Como resultado, el 48,8% de los mayores de 65 años recibe una pensión de vejez, cifra que está en línea con las estadísticas de participación en la fuerza de trabajo. Adicionalmente, las pensiones asistenciales y los montepíos benefician a un 29,5% de los adultos mayores, entre los cuales se cuentan muchas mujeres que no participaron en la fuerza de trabajo y que no tenían ingresos propios cuando jóvenes.

La vulnerabilidad está más relacionada con la inestabilidad y precariedad de los ingresos laborales. En particular en el caso de personas de bajo capital humano que desempeñan labores en el sector informal de la economía, cuyo riesgo de ingreso se traduce en vulnerabilidad del hogar. La principal falencia del sistema de seguridad social en Chile es la desprotección de ingresos de los hogares de bajos recursos. El seguro de cesantía representa una respuesta solo parcial a este problema, puesto que opera en el caso de los trabajadores con contrato formal y no cubre a quienes pueden experimentar mayores riesgos en la materia. Programas de empleo públicos podrían representar un seguro de ingresos en

este tipo de casos; pero su buen funcionamiento requiere que no se conviertan en fuente permanente de empleo ni que estén al servicio de intereses particulares.

III.3 Oportunidades

Las oportunidades operan en distintas dimensiones y no existe un tratamiento bien definido en cuanto a su medición. La discusión que sigue se realiza en torno a los resultados de la educación, que representan una aproximación razonable a la distribución de las oportunidades en una economía. En los resultados de la educación confluye el conjunto de factores determinantes de las oportunidades, como son los recursos de las escuelas, el capital económico y cultural de los hogares, la influencia de los vecindarios, y el rol de las políticas públicas en áreas como la salud y la nutrición de los niños.

Los resultados de la educación informan del desarrollo de habilidades cognitivas, así como de habilidades no cognitivas. Estas últimas incluyen características como la disciplina, el control de impulso, la responsabilidad, la iniciativa y otras semejantes. La evidencia empírica presentada en Cunha et al (2005) muestra que este tipo de habilidades puede resultar más importantes que las cognitivas para explicar los resultados socioeconómicos de los jóvenes.

Que en el país existe un déficit en materia de oportunidades es un hecho conocido y que ha sido objeto de amplio debate en los últimos años. Como se reporta en el Informe de la Fundación para la Superación de la Pobreza, (FNSP, 2005), los accesos y resultados de la educación están cercanamente determinados por los niveles de ingreso de los hogares (Cuadro 7).

Así, la cobertura preescolar para niños de cuatro años muestra una diferencia de 30 puntos entre los quintiles primero y quinto; alrededor del 40% de los niños de bajos recursos tienen déficit en el plano del desarrollo psicosocial; y los principales

¹³ Estos datos provienen de la encuesta CASEN 2003 y están contenidos en el Informe de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP, 2005).

¹⁴ El monto promedio de ingresos de los adultos mayores alcanza a \$ 214.100 mensuales, mientras que el ingreso promedio de las personas entre 25 y 64 años asciende a \$ 243.900, cifra que sube a \$ 321.000 si se considera solo los ingresos del trabajo. En cualquier caso, una pensión cuyo monto es dos terceras partes del ingreso laboral puede representar una caída significativa de ingresos en el caso de hogares que viven en forma ajustada.

retrasos afectan el lenguaje con implicancias en el desarrollo de las siguientes etapas del ciclo de vida.

A nivel de cuarto básico los estudiantes del quintil más rico tienen 4,5 veces mayor probabilidad para alcanzar el 20% superior de puntajes de la prueba Simce respecto del quintil más pobre. Si se considera ahora a los jóvenes de 16 años de edad, resulta que un 20,6% en el quintil más pobre no

está cursando la enseñanza media, sea porque ha desertado del sistema educacional o se encuentra rezagado en la enseñanza básica, cifra que se compara con solo el 3,5% en el quintil más rico. Asimismo, hay una diferencia superior a siete veces a la hora de obtener un puntaje perteneciente al 20% superior de la prueba Simce de segundo medio entre jóvenes de los quintiles referidos.



CUADRO 7:

Resultados de la educación y oportunidades

	Quintiles de ingreso per cápita hogares					Total
	I	II	III	IV	V	
% que asiste a educación preescolar, niños de 4 años	44,3	45,6	53,6	54,9	74,9	51,4
% en quintil superior de resultados del Simce 4to básico	9,0	12,6	17,3	23,4	40,5	20,0
% que cursa estudios de nivel medio a los 16 años	79,4	84,5	88,5	94,1	96,9	87,2
% en quintil superior de resultados Simce 2do medio (1)	6,7	12,8	12,8	22,8	48,4	20,5
% que no termina la educación media (2)	45,5	30,1	21,4	13,3	3,9	22,1
% con 600 y más puntos en la PSU (egresados 2004)	4,9	6,9	8,7	14,6	34,3	16,1
% que estudia en nivel superior a los 21 años	12,6	24,1	28,3	41,3	80,6	37,2
Índice resultados PSU por probabilidad egreso EM	8,1	14,6	20,7	38,4	100,0	
Índice del ingreso per cápita	8,3	15,8	22,8	34,4	100,0	

Notas:

- (1) Se refiere a quintiles de ingreso total del hogar; los datos no permiten desagregar quintiles 2 y 3.
- (2) Medido a los 21 años; supone que rezagados en estudios logran igual tasa de egreso que resto de estudiantes del nivel.

Fuente: Elaborado sobre bases de datos de Simce, grados respectivos, PSU 2005, CASEN 2003.

Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

La acumulación de las brechas educacionales explica que casi la mitad (45,5%) de los jóvenes del quintil pobre no egrese de la educación media, comparado con solo el 3,9% del quintil más rico. Esto es una diferencia cercana a doce veces en contra del grupo más pobre. Considerando a quienes rinden la prueba de selección universitaria, hay una brecha de siete veces a favor del quintil quinto para obtener más de 600 puntos en la referida prueba.

El resultado final de la educación es altamente desigual: de cada 100 jóvenes de 21 años, 81 están cursando estudios de nivel superior en el quintil quinto; mientras que lo hacen solo 13 en el quintil pobre.

Un indicador resumen de los resultados educacionales se calcula como la probabilidad de lograr un puntaje en el 20% superior de la PSU, considerando como base a todos los jóvenes de cada quintil de ingreso.¹⁵ El indicador resultante se expresa como un índice con valor 100 para el quintil quinto, de modo de compararlo con similar indicador para el ingreso per cápita de los hogares (Cuadro 7).

Los resultados de la educación en el indicador resumen se distribuyen en forma similar a los ingresos de los hogares. Esto es, los jóvenes de cada quintil obtienen un resultado proporcional al nivel de ingresos de sus hogares. Esta situación es típica en los bienes que se adquieren en los mercados, puesto que el consumo depende de la capacidad de compra, pero no debiera ocurrir en la educación que es el área donde tendrían que igualarse las oportunidades. Los datos sugieren que prácticamente no existe labor de compensación de las diferencias de ingresos de los hogares por parte de la política pública.¹⁶

Esto no quiere decir que la provisión pública de educación sea irrelevante. El Estado transfiere un volumen importante de recursos a la población de estrato medio y bajo en la forma de educación subsidiada, al igual como lo hace con la salud y

la vivienda. La distribución resultante del bienestar es mejor que sin intervención pública. Pero al final del día los resultados de la educación son proporcionales al ingreso de los hogares de los estudiantes, sea por efecto del peso de la dotación inicial, los esquemas de co-financiamiento u otro tipo de factores.

La tarea de la política social para igualar oportunidades en Chile es especialmente difícil, dada la alta desigualdad de ingresos. La política social debiera compensar las desigualdades que se originan en los hogares en áreas como estimulación temprana, nutrición, capital cultural, roles modelos, etc. Esto ya sería una tarea compleja si todos los niños tuvieran acceso a igual tipo de educación. El desafío se torna prácticamente inmanejable si se considera que los niños de hogares acomodados asisten a establecimientos que tienen un presupuesto per cápita tres o cuatro veces mayor respecto de los colegios financiados por el Estado.

De manera que si por igualación estricta de oportunidades entendemos igualdad en los resultados educacionales que obtienen en promedio los alumnos de distinto estrato socioeconómico, entonces habría que concluir que la igualación de oportunidades no es posible en Chile, considerando las diferencias de ingresos de los hogares y los niveles de gasto en la educación privada. Tal objetivo requeriría que se estableciera una relación uno a uno para los resultados de la educación entre grupos de distinto nivel socioeconómico, en reemplazo de las actuales diferencias que alcanzan a una relación de doce a uno entre los quintiles quinto y primero.

La pregunta es por tanto cuál sería un objetivo razonable en materia de igualación de oportunidades en el país. Este incluiría dos elementos: (i) que fuese una meta factible de alcanzar; (ii) que las diferencias en los resultados educacionales no atenten contra las expectativas de desarrollo de los estudiantes de menores recursos.

¹⁵ Esto es, el porcentaje que logra puntaje en el 20% superior multiplicado por la fracción que egresa de la enseñanza media. Ello supone que todos los estudiantes que egresan rinden la PSU, que en la práctica subestima la brecha de resultados.

¹⁶ La conclusión depende del indicador utilizado, que representa una síntesis del conjunto del proceso educativo. El resultado es menos dramático si se considerara la brecha a nivel de las pruebas Simce.



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

La evaluación de tal objetivo requiere tener estándares educativos que informen de logros absolutos en los aprendizajes. La prueba Simce tiene carácter relativo, puesto que ordena a los estudiantes según nivel de rendimiento, pero no informa si logran estándares educativos. De las pruebas internacionales, como Pisa o Timss, sabemos que la mayor parte de nuestros estudiantes obtiene resultados por debajo de los mínimos en materia de aprendizaje. Consecuentemente, la brecha de resultados educacionales que existe en el país representa desigualdades que atentan contra las expectativas de desarrollo de los jóvenes de menores recursos.

La igualación de las oportunidades requiere modificaciones en distintos ámbitos de la política social. En primer término, se precisa contar con indicadores y metas bien definidas en materia de igualación de oportunidades, tal como ocurre en el caso de la pobreza. Es evidente que si no se mide lo que se quiere lograr, nunca sabremos si se avanza o no hacia el objetivo deseado. Más aún, tal escenario hace probable que en la práctica no existan avances, porque la falta de rendición de cuentas asociada a tal situación opera a favor del *status quo*.

Segundo, la igualación de oportunidades requiere una mirada de conjunto de las políticas que contribuyen a la formación de competencias en los niños y jóvenes. De otro modo, las políticas tienen baja efectividad, puesto que carecen de los complementos requeridos para el mejor desarrollo de las competencias, o se pone el acento en etapas equivocadas del ciclo de la formación de capital humano. A modo de ejemplo, el aporte de la política de financiamiento a los estudiantes de la educación superior a la mayor igualación de oportunidades es absolutamente insuficiente en ausencia de acciones que nivelen los resultados educativos en los niveles previos.

Tercero, se precisa establecer mecanismos claros de rendición de cuentas en las distintas esferas de funcionamiento de la política social. La rendición de cuentas puede operar a través de diversos mecanismos, incluyendo modalidades de elección por parte de los usuarios, participación de las comunidades, control burocrático, etc. El Plan Auge en el sistema de salud representa un ejemplo importante, puesto que establece garantías explícitas en la atención de salud, así como mecanismos que aseguran la consecución de tales resultados.

Cuarto, la estructura de financiamiento de los servicios sociales no contribuye al objetivo de igualación de oportunidades. Compensar las desigualdades de origen requiere un mayor nivel de gasto en los niños y jóvenes pertenecientes a hogares de menores recursos. Tal propósito puede lograrse sin necesidad de dismantlar los actuales mecanismos de co-financiamiento privado, puesto que basta que el Estado privilegie la asignación de los recursos públicos a quienes tienen menor nivel de recursos privados. El caso de la subvención preferencial en educación ilustra el tipo de política de financiamiento a establecer (Informe de Política Pública, 2006).

III.4 Desigualdad de ingresos

La distribución de ingresos exhibe elevada desigualdad en el país, incluso cuando se le compara con América Latina que es la región con los mayores índices de desigualdad a nivel mundial. De acuerdo al coeficiente de Gini, Chile ocupa el tercer lugar en materia de desigualdad regional, después de Brasil y Colombia. Si se considera como indicador de desigualdad a la razón de percentiles 90 y 10, Chile se ubica en el tramo intermedio de desigualdad en la región, después de países como Argentina, México y Perú (De Ferrantis et al, 2003).

El origen de la desigualdad en la región se remontaría al tiempo de la conquista, cuando se distribuyen las tierras, los minerales y la mano de obra indígena entre unos pocos propietarios. La desigualdad inicial se reproduciría en los siglos siguientes a través de mecanismos selectivos que regirán el acceso a la educación, la participación electoral y la distribución de la tierra. El siglo XX se caracterizó por importantes desarrollos políticos y sociales, dando lugar a sociedades más democráticas y representativas, así como a un Estado que interviene más activamente en la distribución del bienestar. A pesar de lo anterior, la desigualdad de ingresos sigue caracterizando a los países de la región, estando esta vez asociada a la distribución de la escolaridad, la estructura de retornos de la educación y la conformación segmentada de hogares, entre otros factores.¹⁷

La estructura de la desigualdad de ingresos entre los hogares en el Chile actual tiene tres componentes principales: una desigual distribución de los ingresos del mercado a nivel de perceptores individuales; un patrón de conformación de los hogares que exacerba la desigualdad de los ingresos individuales; y la escasa acción redistributiva por parte del Estado.

El componente individual del ingreso

Los principales fuentes de ingreso de los hogares son los salarios, el trabajo independiente y el ingreso de los empleadores, que en conjunto

representan un 80,8% del ingreso monetario de los hogares.¹⁸ Debe tenerse presente que los ingresos reportados en las encuestas de hogares no incluyen partidas como las utilidades retenidas de las empresas, y que captura solo de modo imperfecto las ganancias de capital e ingresos relacionados.

La partida de ingreso más importante son los salarios, cuya participación en el total asciende a 47,7%. Los asalariados que trabajan jornada completa (40 o más horas semanales) representan el 63,2% del total de los ocupados y obtienen un ingreso promedio de M\$ 269,1 (Cuadro 8). El salario mediano es considerablemente más bajo (M\$ 160,0), de manera que la mitad de los trabajadores asalariados jornada completa ganan menos que este monto.

La desigualdad salarial en Chile es alta cuando se le compara con otros países. De Ferrantis et al (2003) presentan los coeficientes de Gini para la distribución del salario por hora en los países de América Latina. Chile está dentro de los países con mayor desigualdad salarial en la región, ocupando el lugar cuarto después de Brasil, Bolivia y Guatemala. Sin embargo, hay escasa distancia respecto de la mayoría de los países de la región, tratándose de un grupo con desigualdad alta y relativamente pareja.¹⁹

En el Informe de la OECD (1996) se reporta la razón entre los percentiles 90 y 10 de la distribución

CUADRO 8 :

Distribución ingresos individuales del trabajo, 2003

	Media	Gini	90/10	90/50	10/50	%ocupados
Cuenta propia	391,3	47,4	7,00	2,69	0,39	11,3
Salarios	269,1	43,7	5,33	3,12	0,59	63,2

Nota: Incluye trabajadores con 40 o más horas semanales e ingresos mayores que cero.
Fuente: Elaborado sobre encuesta CASEN 2003.

¹⁷ Ver De Ferrantis et al (2003); en particular, capítulos 4-6.

¹⁸ Todas las estadísticas de ingresos siguientes provienen de la Encuesta CASEN de 2003.

¹⁹ Las principales excepciones son Argentina, Costa Rica y Uruguay; países que presentan un coeficiente de Gini por debajo de 45,0 para la distribución salarial.



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

de salarios para los países desarrollados. Los países escandinavos presentan los menores índices de desigualdad salarial, como ocurre en Noruega (1,98), Suecia (2,13) y Finlandia (2,38). Los países de Europa central presentan niveles de desigualdad ligeramente más elevados: Alemania (2,27), Italia (2,62) y Francia (3,28). Por su parte, los países anglosajones presentan los mayores niveles de desigualdad del grupo, como lo muestran los casos de Australia (2,92), Inglaterra (3,38), Canadá (4,19) y USA (4,38).

Todos estos países presentan menor desigualdad salarial que Chile, donde la razón de percentiles citada alcanza a 5,33. Este es prácticamente el doble de la desigualdad respecto de los países de Europa del Norte y Europa Central.

La estructura de la desigualdad salarial en el país está estrechamente vinculada a los retornos de la educación, habiendo una diferencia de 3,6 veces entre el salario promedio de los profesionales universitarios respecto de los egresados de la educación media (Cuadro 9).²⁰ Esta es una enorme diferencia de ingresos para tan solo cinco años adicionales de escolaridad y responde a un conjunto de determinantes, entre los que se cuentan la baja calidad del capital humano de los egresados de la educación media, la abundancia relativa de las

distintas ofertas de capital humano y la heterogeneidad de las empresas, incluyendo un segmento de productividad precaria.

Los ingresos del trabajo por cuenta propia son la segunda partida en importancia en el ingreso de los hogares, aún cuando representan solo la tercera parte de los salarios. Los trabajadores por cuenta propia que trabajan más de 40 horas semanales constituyen un 11,3% del total de ocupados, obtienen un ingreso medio que es 45% más alto que los asalariados, a la vez que presentan mayores niveles de desigualdad. El coeficiente de Gini para los ingresos del trabajo independiente es 47,4%, mientras que la distancia entre los percentiles 90 y 10 es alrededor de siete veces. El mayor nivel de desigualdad caracteriza a todos los subgrupos según escolaridad, a excepción de los profesionales universitarios (Cuadro 9).

Por su parte, el ingreso de los empleadores representa el 15,7% del ingreso monetario de los hogares. Se trata de una partida de ingresos sustantiva para explicar la desigualdad de ingresos, puesto que representan más de la cuarta parte del ingreso del quintil más rico. Si se considera una división de ventiles en vez de quintiles, resulta que el 74% del ingreso de los empleadores se concentra en el 5% más rico de los hogares.²¹

CUADRO 9:

Ingresos laborales según niveles de escolaridad						
Años de escolaridad	Promedio, M\$ 2003	Asalariados		Cuenta Propia		
		P90/P10	% en total ocupados	Promedio, M\$ 2003	P90/P10	% en total ocupados
0-8	132,7	2,50	23,4	232,3	6,69	39,5
9-11	158,7	2,77	14,7	320,2	5,39	18,5
12	191,7	3,01	32,7	372,6	6,27	25,9
13-16	325,2	4,78	18,0	585,9	5,93	10,8
17 y más	682,3	6,61	11,2	1455,1	4,91	5,4
total	251,9	5,34	100,0	391,6	7,00	100,0

Nota: Incluye trabajadores con 40 o más horas semanales e ingresos mayores que cero.
Fuente: Elaborado sobre encuesta CASEN 2003.

²⁰ La brecha ajustada por experiencia potencial en el trabajo y género alcanza a 3,19 veces.

²¹ No está demás precisar que las estadísticas reflejan a los empleadores que perduran como tales, que constituyen un subconjunto de quienes incursionan en la actividad empresarial.

CUADRO 10 :

Estructura de los hogares, 2003

	I	II	III	IV	V	Total
% unipersonales	4,1	3,5	8,9	10,9	18,7	10,0
% sin participantes en el mercado del trabajo	15,3	10,9	13,6	8,2	8,1	10,9
% con 1 participante	53,7	45,2	34,9	35,7	35,4	40,2
% con 2 o más participantes (1)	32,2	45,3	56,2	61,6	67,6	53,5
% con cónyuge (1)	74,1	76,8	76,0	76,4	77,7	76,3
Correlación educación pareja (1)	60,1	67,3	68,0	70,9	71,1	74,9
Hogares con >= 65	17,8	23,0	28,9	24,1	23,0	23,5
% con aporte económico (2)	77,8	73,3	66,6	62,2	66,1	68,2
% hogares con pensiones del Estado	10,9	13,3	18,5	18,6	16,2	15,5
Pensiones como % del ingreso (3)	61,3	47,2	42,4	36,4	32,5	41,7
Hogares con más de un núcleo	21,9	22,6	21,9	17,5	10,4	18,3
% con aporte económico de núcleo secundario(4)	41,5	58,8	60,0	53,8	49,8	53,3

(1) Considera solo hogares con dos o más integrantes.

(2) Un tercio o más del ingreso monetario es aportado por adultos mayores.

(3) En total de hogar que reciben pensiones.

(4) Un tercio o más del ingreso monetario es aportado por núcleo secundario.

Fuente: Elaborado sobre encuesta CASEN 2003.

El componente de los hogares

La estructura de los hogares también incide en la distribución de ingresos. Los elementos más relevantes son la participación laboral en el hogar, la correlación de capital humano entre las parejas, y la presencia de núcleos secundarios. Los dos primeros factores amplifican la desigualdad de los ingresos individuales, mientras que los núcleos secundarios reducen la desigualdad.

En materia de participación se constata que en alrededor del 10% de los hogares no hay participantes en el mercado del trabajo; esto es, no hay personas ocupadas o buscando ocupación (Cuadro 10), siendo las pensiones el principal ingreso de estos hogares. En cerca del 40% de los hogares hay un solo miembro que participa en el mercado del trabajo, mientras que en el restante 50% de los casos hay dos o más personas participando en el mercado del trabajo. La participación laboral tiene directa implicancia

sobre el nivel de ingreso de hogar; casi el 70% de los hogares del quintil quinto tienen dos o más participantes en el mercado del trabajo, situación que ocurre solo en un tercio de los hogares del primer quintil.²²

El coeficiente de correlación entre los años de escolaridad de la pareja es 74,9%, una cifra elevada si se le compara con otros países (De Ferrantis et al, 2003). La formación de hogares por parte de personas con parecido nivel de capital humano refleja la segmentación social existente en el país, a la vez que contribuye a una mayor desigualdad de los ingresos puesto que amplifica la desigualdad de los ingresos individuales. Un mayor nivel de capital humano aumenta la remuneración de mercado y la probabilidad de participación laboral, de manera que habrá mayor distancia de ingreso entre los hogares en relación a una situación con mayor heterogeneidad en el capital humano de las parejas.

²² Cálculos que excluyen a los hogares unipersonales.



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

Por su parte, la existencia de un segundo núcleo caracteriza el 18,3% de los hogares (Cuadro 10). La presencia de un segundo núcleo es más frecuente en los quintiles inferiores, y por lo general, realiza una contribución al ingreso del hogar. El caso principal es representado por los hijos o hijas del jefe del hogar, que teniendo pareja o hijos propios, viven en el hogar paterno. Esta decisión puede responder a razones económicas, puesto que se comparten recursos en términos de ingresos, vivienda y tiempo, posibilitando la realización de actividades laborales o de estudio. Este es el caso particular de las madres solteras que residen en el hogar paterno, cuyo nivel de participación laboral o tasa de estudios es bastante mayor a cuando forman un hogar propio (Larrañaga, 2006). En definitiva, los núcleos secundarios tienden a reducir la desigualdad de ingresos, puesto que se comparten recursos que de otro modo estarían fraccionados en hogares separados.

La política pública

El tercer componente de la distribución del ingreso es la acción redistributiva del Estado. Los principales instrumentos que tiene la política social para modificar la distribución de los ingresos son las transferencias monetarias y los impuestos, que implican sumar o restar recursos al ingreso primario de los hogares. Otros instrumentos de política pública pueden tener impacto distributivo indirecto en caso que modifiquen los determinantes de los ingresos individuales, como ocurre en el caso de los servicios sociales y de la política laboral.

Las transferencias monetarias no producen cambios importantes en la distribución de ingresos del país, como fuera previamente argumentado. En el caso de las pensiones hay una incidencia solo marginal; el coeficiente de Gini de la distribución de ingreso per cápita de los hogares con y sin

pensiones pagadas por el Estado, alcanza valores respectivos de 55,9% y 58,1%.

La mayor parte de las pensiones corresponden a pagos del antiguo sistema de seguridad social, cuyos montos están en línea con las remuneraciones que recibían los pensionados en su ciclo laboral. Ello responde a la segmentación según estatus ocupacional del antiguo sistema de pensiones, a pesar que su denominación de sistema de “reparto” sugiere un mayor grado de redistribución.²³ De manera que el coeficiente de Gini de los perceptores individuales de pensiones de vejez y viudez pagadas por el Estado asciende a 39,5%, solo algunos puntos por debajo del coeficiente de Gini de los salarios (47,4%).

Por su parte, los subsidios monetarios son transferencias focalizadas que tienen por objetivo aliviar la situación de pobreza de personas que no están en condición de trabajar. El monto total gastado en subsidios monetarios representa una fracción marginal del gasto social (3,7% en el año 2002), por lo que no debiera extrañar que su impacto en los indicadores de desigualdad sea mínimo, modificando solo en un punto porcentual el coeficiente de Gini respecto de una situación sin subsidios.²⁴

La política tributaria tiene también un bajo impacto en la desigualdad de los ingresos, puesto que los hogares pagan impuestos en una proporción relativamente similar de sus ingresos, resultado que se deriva de la combinación de impuestos con un mayor contenido progresivo (renta) con otros que tienen un carácter más bien regresivo (IVA) (Engel et al, 1998). De este modo, la distribución de ingresos antes de impuestos es muy cercana a la distribución de ingresos después de impuestos.

¿Qué dice la experiencia internacional en material del impacto distributivo de la

²³ Ello no desmerece la importancia de estos pagos, puesto que representan la principal herramienta del sistema de protección social y facilitan el balance intertemporal de los ingresos individuales.

²⁴ Este es el efecto impacto, que no considera efectos de los subsidios sobre las decisiones familiares que afectan otros ingresos del hogares, como las relacionadas con la oferta de trabajo y con las donaciones entre privados.

política pública de impuestos y transferencias? ¿Los resultados en Chile son excepcionales o están en línea con los referentes externos?

Los estudios de incidencia tributaria para distintos países del mundo tienden a concluir que los sistemas de impuestos no juegan un rol importante en la distribución de los ingresos. Este resultado se basa en los pagos efectivos de impuestos, más allá de la estructura teórica de tasas y bases tributarias. La situación del país se ajusta a la norma internacional en esta materia.²⁵

En materia de las transferencias monetarias hay dos comparaciones interesantes. La referencia más importante son los países desarrollados en que las transferencias monetarias modifican drásticamente la distribución de los ingresos. La segunda referencia son los países del sudeste de Asia, que exhiben buenos resultados distributivos con baja utilización de las transferencias monetarias.

En los países desarrollados las transferencias monetarias son masivas, absorben la mayor parte de los recursos destinados al gasto social, y se financian sobre la base de una elevada carga impositiva que incluye impuestos y cotizaciones de seguridad social. Las transferencias monetarias modifican sustancialmente los ingresos de los hogares en estos países, representando un componente principal de la distribución del ingreso disponible. Si se considera el promedio de los 15 países de la Unión Europea, se tiene que el coeficiente de Gini cae de 47% a 33% entre la distribución primaria de ingresos de los hogares y la distribución del ingreso disponible, una caída que se explica en lo fundamental por la acción de las

transferencias monetarias (Perry et al, 2005).²⁶

Los países del sudeste asiático representan un interesante caso de contraste a la experiencia europea, puesto que exhiben niveles bajos de desigualdad de ingreso a pesar que la acción redistributiva del Estado es bastante reducida (Jacobs, 1988). La comparación entre los casos de Taiwán y Gran Bretaña es particularmente ilustrativa. La desigualdad del ingreso de los hogares en Taiwán medida por el coeficiente de Gini alcanzaba en 1996 a 27,8%, mientras que en el Reino Unido era algo mayor (34,4%). Sin embargo, las transferencias gubernamentales como proporción del ingreso de los hogares representan en Taiwán solo una tercera parte del nivel que tienen en el Reino Unido.²⁷

La comparación de Chile con los países europeos evidencia que nuestro país no hace uso de instrumentos de redistribución monetaria que son intensivamente utilizados en esos países. La comparación con el sudeste de Asia revela una situación más parecida en el uso de transferencias monetarias, pero muy distinta en materia de los niveles de desigualdad que resultan del funcionamiento de los mercados y dotaciones de los hogares. En suma, la comparación internacional muestra que Chile tiene una muy desigual distribución del ingreso y que no ocupa instrumentos de redistribución de esos ingresos.

No hay otros instrumentos de política pública en el país que tengan por objetivo modificar la distribución de los ingresos. Hace ya tiempo que los objetivos de equidad fueron asignados a la política social, desvinculando de tal responsabilidad a otros instrumentos de política. Por ejemplo, los

²⁵ Sin embargo, el nivel de recaudación tributaria sí tiene efecto distributivo puesto que permite financiar distintos volúmenes de gasto social. En esta materia Chile ocupa uno de los primeros lugares en América Latina, con una tasa de recaudación tributaria de alrededor del 18% del PIB, pero bastante distante de los países europeos cuyos niveles de recaudación tributaria fluctúan en torno a un 30% del PIB.

²⁶ El ingreso primario es el ingreso antes de impuestos y transferencias; el ingreso disponible es después de impuestos y transferencias.

²⁷ Para interpretar estos resultados considere que la formación de los hogares es endógena a la política social. Una cobertura amplia y generosa de pensiones de vejez hace posible que muchos adultos mayores vivan en hogares propios. La distribución resultante de ingresos primarios es altamente desigual, simplemente porque hay muchos hogares sin ingresos provistos por el mercado. En cambio, la falta de cobertura de pensiones de vejez obliga a que los adultos mayores compartan el hogar con sus hijos u otros familiares, resultando que la distribución de ingresos del mercado entre los hogares sea más igualitaria. De esta manera, en el Reino Unido alrededor del 30% de los hogares no obtiene ingresos del mercado, mientras que en Taiwán dicha proporción es de solo un 3% (Jacobs, 1998).



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Oswaldo Larrañaga

controles de precios se utilizaron para facilitar el acceso de la población de bajos recursos al consumo de bienes y servicios esenciales, pero después fueron especializados en su rol de guía en la asignación de recursos. La principal excepción a esta regla ha sido la fijación del salario mínimo, política que tiene resultados ambiguos en la distribución del ingreso si se considera que aumenta algunas remuneraciones (establece un piso) pero reduce las oportunidades de empleo para los trabajadores con baja productividad.

Puede haber diversas razones para explicar la no-acción del Estado Chileno en materia de política redistributiva: (i) suponer que no hay instrumentos eficientes para modificar la distribución de los ingresos; (ii) suponer que se generará igualdad a partir de desarrollos de más largo plazo, como es la nivelación del capital humano y de los retornos asociados; (iii) suponer que la equidad se juega en la superación de la pobreza y en la igualación de las oportunidades, no siendo necesario modificar la distribución resultante de ingresos.

Todos estos argumentos son discutibles. En primer término, sí existen instrumentos eficientes de redistribución de ingresos, si por tales entendemos políticas que sean sustentables en el tiempo y que no generen incentivos negativos. Un ejemplo de aparición relativamente reciente en América Latina son las transferencias condicionales de ingresos; esto es, pagos monetarios que tienen por requisito la asistencia de los niños a la escuela y el control de salud del niño y de la madre (Lindert et al, 2005).

En el contexto nacional la propuesta de la pensión básica universal representa un importante cambio de paradigma, puesto que se trata de una transferencia monetaria que tendría efectos relevantes en los ingresos de los hogares y en las estadísticas de desigualdad y pobreza. El efecto impacto

de la pensión universal equivale a un aumento de 19,6% en el ingreso promedio del primer quintil de hogares y de 13,3% en los dos primeros quintiles, una reducción de la razón de quintiles quinto a primero de 17,2 a 14,3, y una caída de 2,3 puntos en el porcentaje de hogares pobres. Ahora bien, una transferencia de esta magnitud altera las decisiones del hogar en materias relacionadas con la determinación de los ingresos. El efecto neto de la política es consiguientemente más reducido que el efecto de impacto, pero seguiría siendo probablemente importante.²⁸

En segundo término, el argumento que el desarrollo trae consigo igualdad tiene asidero en la experiencia de los países desarrollados, donde el crecimiento económico redujo la desigualdad existente. Williamson (1990) revisa la trayectoria de USA y los principales países europeos entre 1880 y 1980, período en que experimentan aumentos de ingreso per cápita en un rango que fluctúa entre cinco y siete veces, a la vez que la participación del 20% más rico en el ingreso cae desde niveles de 60% a 35%. La citada reducción de la desigualdad se aprecia mejor si se considera que los niveles que presentaban los países europeos hacia el año 1900 eran similares a los que hoy día presentan los peores casos de América Latina.

La principal causa en la caída de la desigualdad en USA y Europa fue el aumento del salario relativo de los trabajadores no calificados, como efecto de la interacción entre progreso técnico, estructuras de demanda, flujos de inmigración y otros desarrollos vinculados con el crecimiento de largo plazo de las economías. Si bien a partir de 1980 se constata un aumento generalizado de la desigualdad del ingreso primario en los países desarrollados, la política de transferencias públicas ha logrado reducir o neutralizar la reversión hacia la

²⁸ Nótese también que el efecto impacto aproxima más cercanamente los efectos en bienestar asociados a tal política, puesto que se trata de un efecto ingreso que aumenta los niveles de bienestar más allá de posibles sustituciones entre constituyentes del bienestar, como pueden ser ingreso monetario y tiempo disponible.

desigualdad en la mayor parte de estos países (Atkinson, 2000).

La pregunta relevante es si el patrón histórico se repetirá en el caso chileno y si los tiempos de espera son factibles. En ambos casos la respuesta es incierta. El crecimiento económico de los últimos quince años ha sido acompañado de un aumento de la brecha salarial a favor de los trabajadores de mayor escolaridad, producto de una creciente demanda por empleo de alta calificación. Hay desarrollos que podrían reducir la brecha de los salarios, como es la fuerte expansión de la cobertura de la educación superior y la necesaria elevación de la calidad de educación escolar. Sin embargo, hay otras fuerzas que contribuyen a una mayor desigualdad de ingresos, que subyacen en el deterioro que experimenta la desigualdad a nivel mundial en los últimos 25 años.

Asimismo, los tiempos de espera no son ilimitados. La desigualdad de ingresos es quizás el área más crítica del modelo de desarrollo que rige en el país. Ello por los elevados niveles de desigualdad existentes, porque quince años de aplicación de la estrategia de crecimiento con equidad no han logrado revertir tal situación, y porque tampoco se aprecian cambios en esa dirección. La falta de resolución del problema de la desigualdad puede afectar la viabilidad del modelo de desarrollo, si es que no hay cambios oportunos en esta dimensión.

Finalmente, no es suficiente centrar los esfuerzos en reducir la pobreza e igualar oportunidades. La desigualdad de resultados también importa en la convivencia social, más allá que se alcancen mínimos de ingreso y se igualen los puntos de partida. Pero quizás más importante, la superación de la pobreza y la igualación de oportunidades requieren la reducción de las desigualdades de ingreso. La eficacia del crecimiento económico para reducir la pobreza es baja en el caso de los grupos más marginados de la sociedad, por lo cual se necesita de políticas redistributivas que actúen como complemento del crecimiento (Perry et al, 2005). Asimismo, es difícil la igualación de oportunidades en un contexto de fuerte desigualdad de ingresos, como lo muestra la propia experiencia chilena de los últimos años.

IV. A modo de conclusión

Chile ha sido un país históricamente pobre y sujeto de fuertes desigualdades sociales. La causa de la pobreza ha sido el subdesarrollo económico, mientras que la desigualdad parece haber caracterizado la historia del país desde los tiempos de la colonia. Un punto de inflexión se produce a fines de los años ochenta, cuando se inicia un ciclo de rápido crecimiento económico que se convierte en la mejor oportunidad que ha tenido el país para lograr el desarrollo. Quince años después se constata una dramática reducción de la pobreza, a menos de la mitad de su nivel inicial, en tanto que la persistencia de la desigualdad en niveles muy elevados se convierte en la principal crítica al actual modelo de desarrollo.

A través de la política social las sociedades intentan modificar la distribución de bienestar que genera el funcionamiento de los mercados y la dotación inicial de activos de los hogares, asegurando niveles razonables de convivencia entre los distintos grupos sociales. La política social también puede favorecer el crecimiento de las economías a través de la formación de capital humano y la creación de oportunidades de desarrollo para grupos postergados, así por su contribución a la estabilidad social y política.

La actual política social de Chile resulta de la acumulación de orientaciones e iniciativas por parte de gobiernos de distinto signo político, a partir de su origen en las reformas sociales de los años 1920s. La impronta del régimen militar es quizás el rasgo predominante en la estructura actual, puesto que los beneficios monetarios están restringidos a grupos muy focalizados de la población y la provisión de servicios sociales se realiza a través de esquemas que privilegian el acceso diferenciado según ingresos de los usuarios. Los gobiernos de la Concertación han innovado en materias como el volumen de gasto social y la puesta en marcha de programas de desarrollo social orientados a grupos vulnerables, cuya efectividad no ha sido aún evaluada.

La política social ha contribuido a la reducción de la pobreza a través de la formación de recursos

humanos, facilitando así la inserción laboral de grupos vulnerables en el contexto de las oportunidades que genera el crecimiento económico. Asimismo, la protección de ingresos de los grupos cubiertos por los programas de seguridad social, y la provisión de servicios sociales a grupos mayoritarios de la población, configura una mejor distribución del bienestar en relación a una situación sin política social. Sin embargo, la estructura de la actual política es insuficiente para reducir las fuertes

desigualdades de oportunidades y de ingresos que siguen caracterizando al país.

Para reducir las desigualdades de oportunidades y de ingresos se requiere modificar la política social, de modo que haya instrumentos que persigan en forma explícita y efectiva tal tipo de objetivo. Avanzar en tal dirección parece ser un requisito para que el país pueda materializar la oportunidad de desarrollo que representa el crecimiento económico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano, José Pablo: *Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984*, Ediciones Cieplan, Santiago, 1985.

Atkinson, Anthony: Increased income inequality in OECD countries and the redistributive impact of the government budget, The United Nations University, Wider, Working Paper 202, 2000.

Cunha F, J Heckman, L Lochner, D Masterov: *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*, NBER Working Paper 11331, May 2005.

De Ferranti, D, G Perry, F Ferreira and M Walton: *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? Caps 3, 4 y 5 World Bank*, 2003.

Engel E, A. Galetovic and C. Raddatz: *Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic*, NBER Working Paper 6828, 1998.

Esping Andersen, G: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, USA, 1990.

Esping Andersen, G: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, UK, 1999.

Departamento de Economía: *Primera Encuesta de Protección Social*, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2004.

Foxley, Alejandro: *¿Más Estado o más Mercado para América Latina?*, presentado en Conferencia Notre Dame y Cieplan, 2006.

Fundación para la Superación de la Pobreza: *Umbrales Sociales 2006. Propuestas para una Futura Política Social*, Santiago, 2005.

Giddens Anthony: *Introduction* en Anthony Giddens (ed): *The Global Third Way Debate*, Polity Press, Cambridge, UK, 2001.

Goodin R, B Headey, R Muffels, H Dirven: *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, 1999.

Herrera M y P Castón: *Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas*, Ariel Sociología, Barcelona, 2003.

Hoddinot, J and A Quisumbing: *Methods for microeconomic risk and vulnerability assessments*, Social Protection Discussion Paper Series 0324, The World Bank, December 2003.

Informe de Política Pública: *La subvención preferencial*, Programa de Políticas Públicas, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Informe 1, septiembre 2006.

Jacobs Didier: *Low inequality with low redistribution? An analysis of income distribution in Japan, Taiwan and Korea in comparison with Britain*, Sticerd LSE Working Paper No 23, 2000.

Larrañaga Osvaldo: *Participación laboral de la mujer. Chile 1958-2003*, en S Valenzuela, E Tironi y T Scully (eds): *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*, Taurus, Santiago, 2006.

Lindert, K, E Skoufas y J Shapiro: *How effectively do public transfers in Latin America redistribute income?*, Lacea Working Paper, World Bank, Washington, 2005.

Loayza, N, P Fanjizylber and C Calderon: *Economic growth in Latin America and the Caribbean: Stylized facts, explanations and forecast*, draft, World Bank, 2002.

Marshall T H: *Citizenship and Social Class*, Oxford, Oxford University Press, 1950.

OECD: *Employment Outlook 1996. Countering the risks of labour market exclusion*, OECD, Paris, 1996.

Perry, G, O Arias, H Lopez, W Maloney, L Serven: *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, caps 4 y 5, The World Bank, 2006.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano: *Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros*, en P Meller (ed): *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: resolviendo el dilema* Editorial Taurus, Santiago, 2005.

Raczynski, Dagmar, Claudia Serrano y Manuela Valle: *Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo*. Borrador, Asesorías para el Desarrollo, 2005.

Serrano, Claudia: *Claves de la política social para la pobreza*, borrador 2005.

Valenzuela, Samuel. *Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia*, en S Valenzuela, E Tironi y T Scully (eds): *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*, Taurus, Santiago, 2006.

Yaqub, S: *Chronic poverty, scrutinizing estimates, patterns, correlates, and explanations*, Poverty Research Unit, Sussex University, Working Paper 21, October 2002.

Williamson, J: *Inequality, Poverty and History*, cap1, Basil Blackwell, 1990

World Bank. *World Development Report 2000*, The World Bank, Washington DC, 2001.



Respuestas privadas a problemas sociales

¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?

Osvaldo Larrañaga

3.

Midiendo la Contribución del
Sector Privado al Desarrollo
Social en Chile

Rodrigo Castro



3. Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

*Rodrigo Castro**

I. Introducción

En el actual marco de una economía social de mercado, los roles del Estado y de la empresa privada en el ámbito social, se encuentran determinados por los objetivos planteados para alcanzar el desarrollo económico y social del país.

El rol del Estado en el actual esquema económico consiste, principalmente, en asegurar la igualdad de oportunidades y el acceso de los más pobres a bienes y servicios sociales. Los principales principios que rigen la acción del Estado son la

eficiencia, equidad, estabilidad y solidaridad. Por otra parte, el rol esencial del sector privado es producir, al más alto nivel de eficiencia, los bienes y servicios demandados por la sociedad. En forma complementaria, el sector privado crea empleos y contribuye al desarrollo social a través del pago de impuestos, el aporte directo de recursos para beneficio social y la gestión de programas sociales.

La historia demuestra que numerosas iniciativas precursoras en términos de aporte al desarrollo social provinieron de intereses privados, muchos de los cuales lograron consolidarse con el paso de los años. Ello a pesar de la carencia de mecanismos para fomentar el desarrollo social por parte de los particulares, ya sea de manera organizada o individualmente. Es posible que la creciente actividad estatal en el área social ocurrida durante el siglo pasado unido con la carencia de políticas para estimular el aporte privado, hayan determinado un cierto grado de sustitución de la iniciativa social privada por parte del Estado, en la medida que gran parte de la iniciativa individual podría haber parecido innecesaria frente a los amplios esfuerzos desplegados por la institucionalidad del Estado.

* Director Programa Social, Libertad y Desarrollo. PhD(c) en Economía, Georgetown University.

Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

Tradicionalmente, al sector privado le ha correspondido participar directamente en el desarrollo de actividades en el sector productivo, cuya incidencia en el campo económico nadie discute. La manifestación más evidente de la gestión empresarial se encuentra en la oferta de bienes y servicios que realiza hacia la comunidad, de cuyos ingresos reporta periódicamente una parte al Estado, mediante la forma de impuestos. Es también notoria su influencia en la generación de empleos, particularmente cuando las políticas que rigen el marco de la actividad nacional son consistentes con esquemas de desarrollo económico basados en el libre mercado. En este sentido, resulta especialmente relevante la contribución que realiza el sector privado al desarrollo social a través de la generación de empleos.

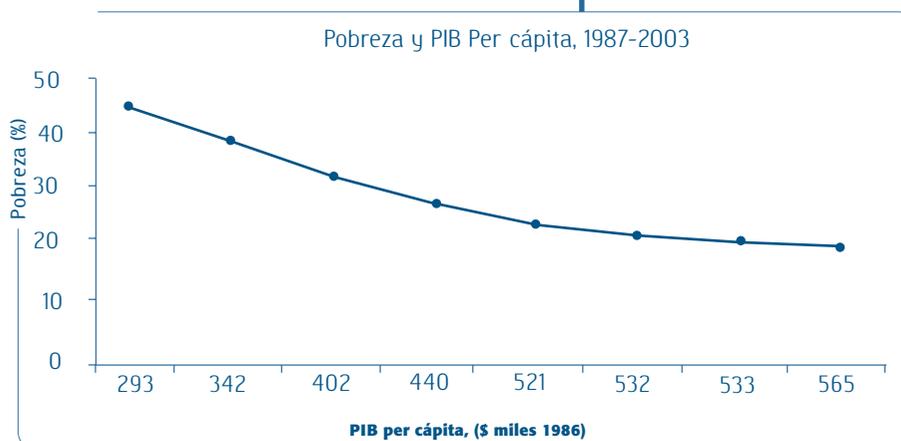
Lo anterior lo confirman las cifras que muestran el avance que se ha logrado en la tarea de reducción de la pobreza. Como se ha demostrado, la superación de la pobreza se explica entre un 85% y 90% por el crecimiento económico (Larrañaga, 1994 y Contreras, 2001). En efecto, en el período 1987-2003, gracias a él, 2,5 millones de personas lograron superar la pobreza. Si se excluye la participación del sector público en el crecimiento del período analizado, es posible estimar la disminución de la pobreza gracias al crecimiento económico del sector privado, cifra que alcanza 476 mil hogares, lo cual involucra a más de 1,7 millones de personas (Gráfico 1).²⁹

Además de lo anterior, el sector privado ha ido asumiendo también el liderazgo de otras áreas que se orientan de manera creciente hacia actividades de carácter social. A su habitual rol de agente económico, se agregan funciones relacionadas con la ejecución y en no pocas ocasiones, el diseño de programas relacionados con el desarrollo humano, influyendo su acción gestora, de manera directa en la calidad de la ejecución y eficacia que éstos alcanzan. Cabe destacar la gestión del sistema previsional, la labor de instituciones como el Hogar de Cristo, la creciente participación en labores educacionales y de salud. Estos son sólo algunos ejemplos de este creciente liderazgo.

Sin embargo, y a pesar de la enorme experiencia acumulada a lo largo del tiempo, no existen mediciones sistemáticas relacionadas con volúmenes de recursos, características de dicha participación o impacto de estas acciones en el bienestar de la población, que muestren el real aporte que el sector privado hace y ha hecho al desarrollo social del país.

Desde el punto de vista metodológico, el aporte privado corresponde a todos aquellos recursos que obligatoria o voluntariamente destinan los particulares, empleadores e instituciones privadas, a acciones que se traducen en un beneficio por el acceso a determinados bienes o servicios sociales. Asimismo, se incluye en este aporte la mayor calidad de esos bienes o servicios sociales

GRAFICO 1:



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (varios años) y Banco Central.

²⁹ Larrañaga, Osvaldo (1994) y Contreras, Dante (2001).



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

que su provisión privada permite. De esta forma, se pone de manifiesto la gran importancia del aporte privado al desarrollo social, el que no se agota en el pago de impuestos, establecidos como fruto de un acuerdo social, para que sea el Estado el principal ente encargado de distribuir el aporte solidario.

En este capítulo, se realiza un catastro y una sistematización del aporte que los privados realizan al desarrollo social. Basta señalar que aunque este análisis no es exhaustivo, muchas veces por la falta de antecedentes, permite tener una adecuada estimación del rol que cumple el sector privado en el desarrollo social. El capítulo está compuesto por seis secciones. En la sección II, se describe el contexto histórico en que se enmarca el rol del sector privado en el ámbito social. En la sección III, se estima la contribución privada a la acción social a través del pago de impuestos. En la sección IV, se describe el aporte privado en algunas áreas de administración de servicios sociales. Entre ellas destacan, la seguridad social, educación escolar y superior, atención a menores y el sector sin fines de lucro. En la sección V, se detallan algunas políticas públicas que permitirían fortalecer la contribución del sector privado al desarrollo social. Finalmente, la sección VI concluye.

II. Un poco de historia

Es posible encontrar indicios que revelan la participación de los privados desde los tiempos de la Colonia. Estas se traducían en iniciativas de asistencia a gente de calle, hogares de niños y enfermos, como parte de obras de caridad efectuadas por la Iglesia Católica (con autofinanciamiento o mediante donaciones). Sin embargo, estos intentos adquieren organicidad sólo a partir del siglo XX, que se caracteriza por una participación del Estado débil y por responder a requerimientos de orden

fundamentalmente ético o religioso, de carácter individual. En este contexto se sustentan y organizan entidades como hospitales, orfanatos, asilos de ancianos y manicomios.

Fue así como con el surgimiento de epidemias como el cólera, que afectó a la zona central del país, se daba comienzo al proceso de institucionalización de medidas de salud y se continuó desplegando iniciativas privadas que buscaron paliar la dramática situación que vivían los sectores más pobres del país. Esto expresaba, por una parte, la insuficiencia del papel del Estado y, por otra, la alta legitimidad que tenía la acción privada en este campo.

En la segunda mitad del siglo XIX se constituye la Sociedad Protectora de la Infancia, a cargo de un grupo de mujeres voluntarias, en sociedad con una congregación religiosa. En Valparaíso se instaló una organización similar, la Sociedad de Asilo para Niños, que repartía leche y alimentos a niños pobres y que contaba con el apoyo del comercio local. Otra institución que emerge en el campo de la acción privada fue la de las Hermanas de Santa Cruz, que construyó escuelas gratuitas con servicio médico a domicilio para pobres. La Sociedad San Vicente de Paul constituye su edificio de asilo para recoger mujeres y niños desvalidos, enseñándoles a trabajar y otorgándoles educación, vestuario y alimentación.

Este movimiento benefactor se transforma a inicios del siglo XX, cuando bajo la dirección de Ramón Barros Luco se agrupan las familias de mayores ingresos y fundan el Patronato Nacional de la Infancia con el fin de enfrentar el problema del niño y la madre desvalida. El patronato estableció una red de servicios que incluía: el Asilo Maternal, las Gotas de leche y más tarde, las marmitas. Esa triple estructura permitía integrar a la madre con su hijo desde el nacimiento, evitando el abandono en el

hospital o la calle, hacer el seguimiento a través de la entrega de alimentos para el hijo, proporcionar atención de policlínico al niño y a la madre y, finalmente, alimentar a la madre desnutrida. Otros ejemplos significativos constituyen también las organizaciones de atención al menor en situación irregular asociadas a la Federación Nacional de Instituciones Privadas (FENIPROM). Estas han realizado a lo largo de los años, una importante labor que tiene por objetivo la formación y desarrollo de los menores que son atendidos por ellas.

La motivación social de estas instituciones fue la de incorporar a los niños y jóvenes en situación irregular a la sociedad para que ocuparan un lugar digno en ella y se formaran integralmente como personas y ciudadanos. Algunas instituciones privadas que atienden a los niños son financiadas en parte por la subvención que reciben del Servicio Nacional de Menores (SENAME), la que, en muchos casos no alcanza a cubrir el total de gastos que demanda la atención de un niño. Este déficit se financia con donaciones realizadas, tanto en bienes como en dinero, por personas y empresas privadas.

Otra parte importante de las instituciones que actúa en este campo, no recibe subvención del Estado, cubriendo íntegramente sus gastos con recursos privados. Otra forma significativa que toman las donaciones que reciben estos organismos es la que entregan personas que realizan funciones dentro de ella en forma voluntaria.

En el área de educación, el aporte de instituciones y personas privadas se remonta al siglo XIX. Un ejemplo en esta área se origina en 1856 cuando se crea la Sociedad de Instrucción Primaria de Santiago, fundada como institución sin fines de lucro por un grupo de intelectuales de la época conscientes de la importancia fundamental que tenía la participación de privados en este ámbito.

En materia de la seguridad social, en el siglo pasado se produce un cambio trascendental en lo que se refiere al financiamiento y al principio orientador que la guía. Así, se pasa de un financiamiento particular, al financiamiento fiscal total o subvención. Esto se basa en la percepción de que más que un deber moral, la asistencia

social tiene su base en el ordenamiento jurídico. Este cambio puede explicarse también en los grandes acontecimientos políticos mundiales, y en la creciente industrialización, que en Chile se sumaba a una fuerte migración de población desde el norte causada por la decadencia de la principal fuente económica del país (salitre) y que se expresaba en la llegada de un numeroso contingente de pobreza a las ciudades, surgiendo una fuerte demanda de asistencia, situación de la que el Estado tuvo que hacerse cargo.

Las primeras leyes dictadas en torno a la seguridad social se inscriben en el marco de los cambios políticos y sociales de comienzos de siglo y que se vieron concretizadas en la dictación de leyes por la Junta Militar de 1924 y la posterior promulgación de la Constitución de 1925. Sin embargo, fuertes intentos se habían llevado a cabo entre 1920 y 1924, durante la primera etapa del gobierno de Alessandri Palma, como la ley del Seguro Obrero Obligatorio y la ley sobre Accidentes de Trabajo, entre otras.

Hasta la década del 50 se produce un proceso de aceleración creciente en relación a la creación de nuevas figuras legales, que aseguraran la protección social de distintos grupos de trabajadores. Es posible encontrar en este periodo el nacimiento de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, el Servicio de Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud, además del régimen de Asignaciones Familiares, entre otros.

Sin embargo, dentro de esta etapa, un gran número de iniciativas surgen en el sector privado, creándose una gran variedad de cajas de previsión, como es el caso de los trabajadores de la Hípica Nacional, Gildemeister, CCU, Empart, Compañía de Gas y otros.

III. Contribución privada a la acción social a través del pago de impuestos

Los impuestos, que son parte de los recursos con que cuenta el Estado, son percibidos por éste como parte de un acuerdo social que permite el



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

financiamiento de bienes públicos y del financiamiento y provisión de actividades con externalidades positivas (gasto o inversión social). Cabe destacar que un 97,7% de los recursos recaudados por concepto de impuesto a la renta (US\$ 6.242 millones) provienen del sector privado (empresas y personas) en el 2005 (Cuadros 1 y 2).

CUADRO 1:

Ingresos Tributarios Netos

	1994 (MM US\$ 1994)	1994 (% del total)	2005 (MM US\$ 2005)	2005 (% del total)
Renta Neto	2.159	23,9%	6.387	30,8%
Primera categoría	1.073	11,9%	3.461	16,7%
Primera categoría empresas públicas	27	0,3%		
Sueldos y salarios	535	5,9%	1.296	6,3%
Global complementario	289	3,2%	434	2,1%
Adicional empresas extranjeras	392	4,3%	1.450	7,0%
40% empresas públicas	73	0,8%	145	0,7%
IVA Neto	4.369	48,4%	9.904	47,8%
Comercio Exterior	1.097	12,2%	608	2,9%
Combustibles	634	7,0%	1.366	6,6%
Tabacos	302	3,3%	709	3,4%
Actos Jurídicos	321	3,6%	848	4,1%
Otros	138	1,5%	350	1,7%
Total Ingresos Tributarios	9.021		20.712	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII.

La mayor parte de estos recursos puede ser considerado como un aporte privado al desarrollo social, ya que son destinados por el sector privado para que el Estado financie programas sociales, sea bajo administración estatal o delegada en privados. Para medir esta contribución se considera aquella fracción de los ingresos tributarios del 2005 que fueron aportados por las empresas privadas y personas por concepto de impuesto a la renta. Además, se consideró el pago de impuestos netos de gasto social pagados por las personas de mayores ingresos (20% de mayores ingresos de la población).

Así, la contribución neta realizada por las empresas y personas a través del pago de impuestos alcanza a US\$ 6.387 millones. Esta contribución se distribuye de acuerdo al Cuadro 1.

En 2005 el 40,9% de los ingresos tributarios por concepto de impuesto a la renta fue aportado por empresas privadas y el 15,6% por personas. El monto que por impuestos indirectos canceló el 20% de mayores ingresos de la población (descontando la proporción del gasto social que llega a este segmento) corresponde a US\$ 4.433

millones. Respecto del año 1994 se observa un aumento en la contribución de la empresa privada y una leve disminución en la participación de las personas.

CUADRO 2:

Contribución privada a la acción social a través del pago de impuestos		
	1994 (MM US\$ 1994)	2005 (MM US\$ 2005)
Renta Empresas Neto	1.235 (28,6%)	4.512 (40,9%)
Renta Personas	823 (19,1%)	1.730 (15,6%)
Estimación contribución neta impuestos indirectos pagados por el 20% de mayores ingresos (a)	2.222 (51,6%)	4.433 (40,2%)
Otros ingresos tributarios	138 (3,2%)	350 (3,1%)
Total	4.305	11.025

Nota: (a) Se entiende por contribución neta a la diferencia entre los impuestos pagados por el quintil de mayor ingreso y la proporción del gasto social que llega a este segmento de la población, que ha sido calculada en 26,6%. Se incluyó sólo a este grupo de contribuyentes para no incluir en el aporte realizado a través de impuestos a sectores que por sus prioridades debieran recibir algún nivel de gasto social.

Fuente: Elaboración propia en base a datos SII.

Si analizamos la composición del gasto social (Cuadro 3) encontramos un importante aumento en la participación del gasto privado en el período 1990 - 2003 en la mayoría de los sectores: en salud éste aumenta 1,7 puntos porcentuales, en cambio el gasto público lo hace sólo en un punto porcentual. En el sector vivienda casi no se registra aumento en el gasto. En previsión, el gasto privado disminuye, sin embargo, esta disminución es menor que la experimentada por el gasto público. En el área de educación se registra el incremento de mayor magnitud en el gasto privado, con un crecimiento de 1,9 puntos. Finalmente, el aporte

del gasto privado al gasto social total aumentó en 62% entre 1990 y 2003, duplicando el aumento que registró el gasto público (31%).

Por otro lado, dentro de los países de la región, Chile presenta la segunda mayor carga tributaria. Esto da cuenta de un esfuerzo especial que realizan las empresas y personas, transfiriendo parte importante de sus ingresos para destinarlos al desarrollo social.



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

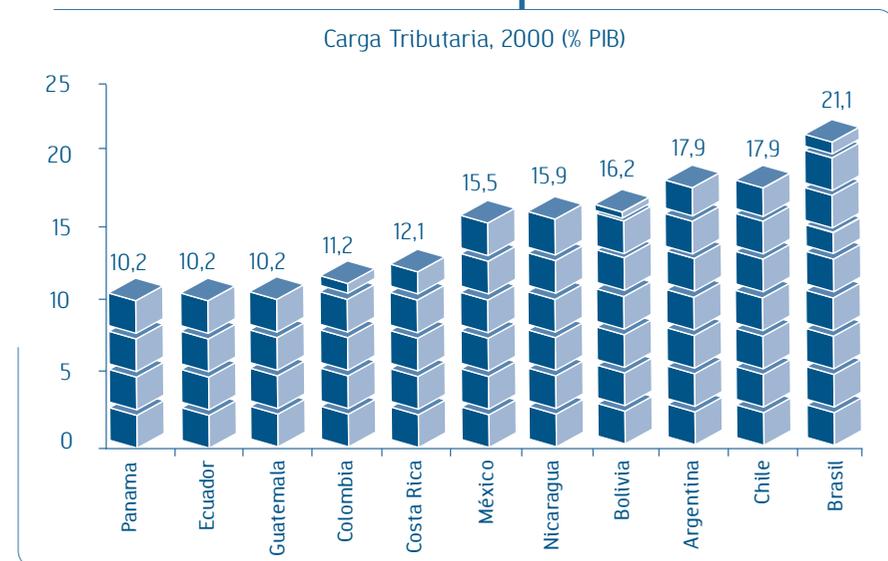
Rodrigo Castro

CUADRO 3:

	1990		2003	
	Público	Privado	Público	Privado
Salud	1,9	2,2	2,9	3,9
Vivienda	0,9	3,8	1,1	3,8
Previsión	5,6	0,4	5,6	1,6
Educación	2,4	1,6	4,2	3,5
Subsidios	0,6	0,0	0,7	0,0
Otro Social	0,5	0,0	1,1	0,0
Total	11,9	7,9	15,6	12,8

Fuente: Dirección de Presupuestos.

GRAFICO 1:



Fuente: Dirección de Presupuestos.

IV. Aporte privado en la administración de servicios sociales

Dentro de la amplia gama de programas y sectores sociales que se encuentran vigentes en el país y que forman parte de la red social, el sector privado, a través de diversos mecanismos participa activamente, como veremos a continuación.

IV.1 Previsión

Existe en Chile un sistema de previsión de capitalización individual (o sistema de ahorro individual) que nace el año 1981 y que vino a reemplazar al tradicional esquema originalmente ideado por la Alemania de Bismarck y luego copiado en

varios países del mundo, llamado de reparto o *pay as you go*. Con el curso de los años ese sistema ha ido presentando en todo el mundo una serie de problemas de funcionamiento derivados principalmente de sus problemas de diseño: falta de incentivo al ahorro, atractivo para usar esos recursos en otros fines diferentes a dar buenas pensiones, e incapacidad para enfrentar el aumento de la expectativa de vida de la población. En el caso de Chile, estos problemas comenzaron a visualizarse en la década de los 60s y se manifestaron en graves consecuencias tales como déficit fiscal, graves injusticias sociales, desempleo, desincentivo al ahorro, etc. Tal realidad llevó al país a ser pionero en el mundo en realizar una profunda reforma que corrigiera los problemas señalados.³⁰

El nuevo sistema vino a desactivar la bomba de tiempo fiscal que existía, ha estimulado el ahorro y ha beneficiado a los trabajadores con rentabilidades de 10% anual promedio, entre muchos otros efectos positivos.³¹

En este sentido, el informe Marcel señala categóricamente que el sistema no está en crisis, que entrega pensiones equivalentes a las remuneraciones a quienes cotizan con regularidad, que su cobertura de cotizaciones es satisfactoria

si se compara con otros países y desde el punto de vista de los beneficios la comparación es aún más favorable.

Al hacer un análisis riguroso del actual sistema previsional, se puede concluir que éste ha sido exitoso, porque no obstante que recién cumple 25 años de vida, permite observar una serie de efectos positivos, tales como que pagará buenas pensiones a los que cotizan; va a solventar su pilar solidario; ha permitido a los trabajadores ahorrar para su vejez y elegir libremente el manejo de su patrimonio; y ha permitido desarrollar el ahorro nacional e impulsar el crecimiento económico. Aún así, presenta problemas que deben ser corregidos, tales como las lagunas previsionales, mujeres con períodos de inactividad y personas de bajo capital humano.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en su informe de septiembre del 2005 analiza el efecto del sistema previsional sobre las finanzas públicas en Chile.³² La conclusión de este trabajo es que el costo del sistema (incluyendo la transición, el viejo y el nuevo) ha comprometido recursos en torno a 5,7% del PIB en los últimos diez años, lo que al proyectarlo al 2020-2030 significaría compromisos fiscales del orden del 3,4% del PIB. Ello fundamentalmente porque el costo de transición baja desde 4,0% a sólo 0,9% del PIB (Cuadro 4).

CUADRO 4:

Sistema de Pensiones en el Mediano Plazo (% del PIB)				
	2004	2005-2009	2010-2019	2020-2030
Costo total Pensiones	5,7	5,5	4,3	3,4
Transición	4,0	3,7	2,4	0,9
Def. Operacional	2,7	2,4	1,6	0,8
Bonos de Reconocimiento	1,3	1,3	0,8	0,1
Actual (en curso)	1,7	1,8	1,9	2,5
FF.AA.	1,3	1,3	1,4	1,6
Asistenciales	0,4	0,4	0,4	0,6
Pensión Mínima	0,0	0,1	0,1	0,3

Fuente: Chile: Selected Issues. FMI.

³⁰ Piñera, José (1991), "El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional". Zigzag.

³¹ Op cit Piñera, José (1991).

³² Fondo Monetario Internacional "Chile: Selected Issues". September, 2005. Country Report N°05/316.



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

Ahora bien, si se realizan los perfeccionamientos para mejorar el pilar solidario del sistema, a fin de responder al envejecimiento de la población y la normalización de la tasa de retorno, el costo fiscal debería volver a niveles en torno a 5% del PIB, lo que con todo sigue siendo más bajo que lo que actualmente gastan los países de la OECD (7% del PIB en promedio; Alemania gasta más del 10% del PIB) y más bajo que lo que habría gastado el fisco con nuestro sistema antiguo. En efecto, si se seguían dando las condiciones en las cuales venía funcionando el antiguo sistema, hacia el año 2000 éste habría requerido un aporte fiscal de alrededor del 20% del PIB.³³

Por lo tanto, se observa que no existe un problema fiscal grave, que hay espacio en los recursos públicos para hacer perfeccionamientos al sistema, que no se necesitan más impuestos para financiar una reforma y que ello ratifica la necesidad de continuar con la regla del superávit estructural del 1% anual.

Según Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) la reforma generó como promedio anual durante los 21 años posteriores a ella un aumento en el ahorro nacional en un rango estimado entre 0,7% y 4,6% del PIB (valor punto 2,3%). Por otro lado, la tasa de inversión ha aumentado en 1,2% del PIB durante el mismo período.

Además, según los autores, se redujo significativamente el impuesto puro al trabajo, representado por la diferencia entre las contribuciones previsionales y los beneficios futuros esperados. En respuesta a esta reducción, el empleo total de la economía chilena creció entre 1,3% y 3,7%. El empleo formal aumentó más aún, entre 3,2% y 7,6%, mientras que el empleo informal se contrajo. También aumentó la productividad media del trabajo.

En el mismo estudio se encuentra que los ahorros obligatorios canalizados a los fondos de pensiones contribuyeron en forma importante a una mayor profundización financiera de la economía. Entre un 31% y 46% del aumento de la tasa de activos financieros sobre el PIB se debió al crecimiento de los fondos de pensiones entre 1981 y 2001. La profundidad financiera a su vez contribuye con el crecimiento de la productividad total de factores. Se estima que éste se debe en torno a 20 puntos al incremento en los ahorros previsionales.

El éxito de un sistema de pensiones radica en el impacto que éste tenga en el nivel de las pensiones. A su vez éstas dependen fundamentalmente de la tasa de retorno netas de las inversiones y del empleo y de las cotizaciones. La rentabilidad bruta ha sido de 10,06% anual promedio durante el período 1981-2005. Este resultado es extraordinario y es el principal factor para que las personas que han cotizado durante toda su vida en el sistema de AFP y que no tengan un desempleo significativo a lo largo de su vida laboral (no más de 10% de lagunas en forma lineal), cuenten con una adecuada tasa de reemplazo, en torno a un 70%.

En relación a las comisiones, éstas se iniciaron con un nivel alto. Alcanzaron el 4,8% en 1981 y se han reducido hasta 2,5% en 2005. Si se las compara internacionalmente su nivel es razonable al relacionarlas con la calidad del servicio. Por ejemplo, las comisiones del sistema 401K en Estados Unidos alcanza a 1,1% de los fondos administrados, mientras que el sistema chileno de AFP cobra una comisión anual neta del seguro de invalidez y sobrevivencia que alcanza a alrededor de 0,6% de los fondos administrados.

Sin embargo, si se observan las rentabilidades de las administradoras, la

³³ Wagner, Gert (1983) "Estudio de la Reforma Previsional: Previsión y Reforma, Efectos en la Industria y en el País". Instituto de Economía PUC.

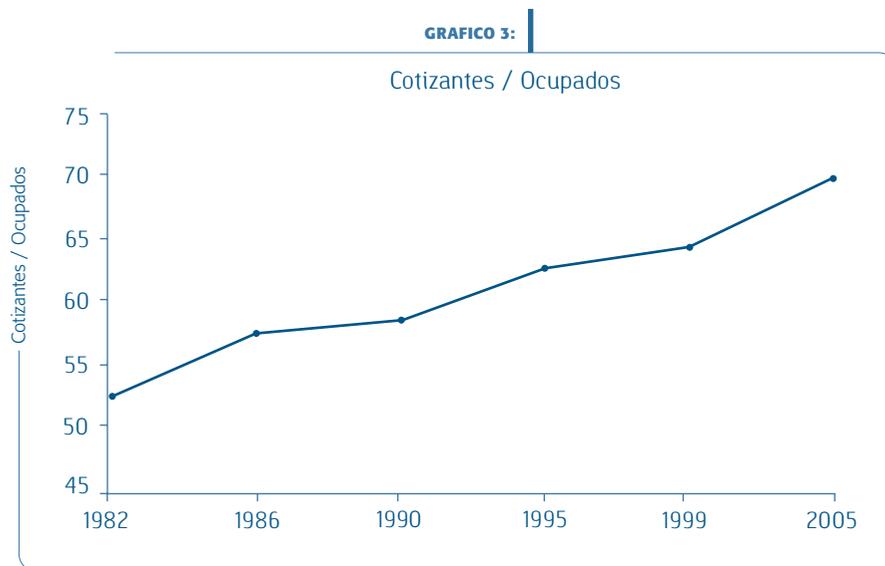
homogeneidad del servicio y la poca sensibilidad de la demanda a las variaciones de precio se aprecia que hay espacio para continuar reduciendo las comisiones. Así se colabora a mejorar la rentabilidad neta. Esto es lo más importante para obtener una buena pensión. Por ello es clave que la economía chilena sea dinámica y estable, que los fondos se administren muy bien y que se persista en buscar fórmulas que aumenten la competencia. Por lo tanto, un área de reformas debe ir en la dirección de mejorar los incentivos para elevar la rentabilidad de los fondos y también disminuir aún más las comisiones.

Mientras mayor es el desempleo menores son las cotizaciones y, por lo tanto, más se afecta el nivel de la pensión. Si se calcula la cobertura previsional como porcentaje de los ocupados se

observa que ésta ha aumentado. En el año 1990 la relación cotizantes/ocupados era de 58% y el 2005 llega a alrededor de 70% (Gráfico 3).

Sin embargo, el principal problema que afecta al nuevo sistema de pensiones es que hay muchos trabajadores que no cotizan, o bien, lo hacen muy esporádicamente. Especialmente relevante es en ciertos sectores como el de los jóvenes, las mujeres, independientes y los grupos de menores ingresos, ya que en todos ellos la tasa de desempleo ha sido muy alta (Cuadro 5).

La solución va por el camino de perfeccionar el mercado laboral para que estos grupos tengan trabajo e incentivar a estos sectores a cotizar y a que la industria les preste especial atención.



Fuente: CEPAL, DIPRES, SAFP e INP.

CUADRO 5:

Tasa de Desocupación año 2005

	%
Promedio Nacional	
Hombres	7,1
Mujeres	9,8
Jóvenes (15-24)	17,2
Personas (25 y más)	5,2
Quintil I y II*	19,0
Quintil IV y V*	3,8

(*) Datos 2003.

Fuente: INE y CASEN 2003.



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

Asimismo, dada la distribución de ingresos del país se requiere perfeccionar el pilar solidario del sistema. Hoy, el país está en condiciones de hacerlo, mejorando la cobertura y el nivel de la pensión asistencial. Además, se requiere perfeccionar el diseño de la Pensión Mínima. Se puede introducir la pensión mínima gradual. Así se daría un nivel de protección mayor a sectores que por la naturaleza de su trabajo (por ejemplo, la mujer temporera) no alcanzan al mínimo de cotización.

En este ámbito, la propuesta del Informe Marcel resuelve adecuadamente (aunque con algunos problemas de equidad) el empalme entre el pilar solidario y el contributivo si se supone que los valores que se definen para los beneficios mínimos son proporcionales a la realidad laboral y social del Chile de hoy. En el caso de excederlos, la propuesta podría agravar los problemas de desincentivo al ahorro hoy vigentes, transformando a la larga el sistema de pensiones desde uno que se basa en el ahorro y el esfuerzo personal, con un rol subsidiario del Estado a un sistema similar a los Estados de Bienestar, en que el Gobierno resuelve el problema previsional de la mayoría de los ciudadanos, dejando sólo un rol marginal a los esfuerzos de ahorro individual. Sería una lástima que así fuera, porque ello a la larga llevaría a un deterioro constante de los fundamentos de un sistema que ha sido un pilar fundamental del éxito económico de nuestro país.

IV.2 Educación Básica y Media

Esta sección se centra específicamente en el impacto que ha significado la participación privada en la educación luego de la aprobación de la ley de subvenciones en 1980. El objetivo es revisar, en términos generales, qué ha significado para la educación en Chile dicha participación.

Los cambios introducidos al sistema escolar chileno a principios de la década del 80 tuvieron su base en la precaria situación que se observaba en este sector. En efecto, a fines de los años 70 existía una serie de problemas que dificultaban un desarrollo favorable, lo que llevó a diseñar cambios estructurales en la política educativa.

Entre los problemas existentes en ese momento, destacaban: la baja calidad educacional y eficiencia, como lo revelan los altos porcentajes de deserción y repetición escolar, y como consecuencia de que los administradores de las escuelas no tenían incentivos para atraer y retener a los estudiantes; bajos sueldos de profesores debido a que la burocracia consumía gran parte del presupuesto; supervisión inadecuada de los administradores de las escuelas y de los profesores; programas de estudio rígidos o poco flexibles y no aptos para las necesidades locales; y mínima participación de la comunidad en los asuntos escolares.³⁴ Estos problemas deben entenderse como especialmente graves por el hecho que cerca del 80% de los estudiantes asistía a escuelas que eran controladas directamente por el Ministerio de Educación.

La decisión de ese momento de implementar un sistema de financiamiento por alumno basado en su asistencia y cuyo valor no hiciera diferencia entre el establecimiento educacional al que hubiera asistido, tenía por objeto fomentar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos que se destinaron a educación, a la vez de promover la participación de una mayor cantidad de sostenedores privados de forma de lograr incrementar la cobertura en los distintos niveles.

³⁴ Véase Castañeda (1993), 2da edición.

Los cambios realizados -que fueron complemento del proceso de descentralización mediante el traspaso de los colegios fiscales hacia los municipios- tenían como objetivo final el aumento de la calidad de la educación y una mayor participación de las familias en la decisión del tipo de educación a la que accederían sus hijos. La calidad se buscaba alcanzar mediante la competencia que se generaría entre los establecimientos educacionales por atraer a un mayor número de estudiantes, ya que éstos determinarían el nivel de financiamiento a recibir. Ante una situación de este tipo, se esperaba que los establecimientos educacionales cuyas características fueran valoradas por los padres y apoderados se mantuvieran funcionando exitosamente, y que aquellos que no lograran satisfacer las demandas de las familias, fueran reduciendo su matrícula y su financiamiento, y decidieran adaptarse a esas exigencias, o bien, desaparecer.

El diseño anterior ha generado una serie de efectos e importantes ventajas para el sistema escolar chileno. La realidad de la educación en Chile hoy en día, después de la aplicación de estas reformas, es completamente distinta a la descrita para fines de los años 70. En relación a la cobertura educacional, ésta alcanza actualmente niveles comparables a los de países desarrollados. En relación a la calidad, si bien no es posible observar los cambios globales en el desempeño académico durante el período, debido a que no se cuenta con estadísticas comparables acerca de la situación de esta variable en la época anterior a la aplicación del sistema de subvenciones, sí se puede mencionar que su existencia ha permitido el surgimiento de numerosas opciones de calidad para los estudiantes y sus familias, que ante la ausencia del sistema de subvenciones, no habrían estado disponibles.

Es importante destacar las consecuencias del incremento de la participación privada en este sector como consecuencia del sistema de subvenciones. Se identifican tanto impactos

medibles como otros que sólo se mencionan por no ser posible su cuantificación, pero que han significado un aporte para el país.

La cobertura escolar en Chile actualmente se asemeja a la de países desarrollados.³⁵ En el caso de educación básica, más del 98% de los niños asiste actualmente a algún establecimiento educacional, cifra que en el caso de la educación media alcanza a 92,6%.³⁶ Este logro no habría sido posible sin la expansión del sistema particular subvencionado, debido a que si bien los colegios municipales eventualmente hubieran cubierto toda esa demanda, ello habría significado una gran cantidad de recursos públicos que en ese momento no se encontraban disponibles, por lo que la cobertura habría crecido en forma más lenta. A principio de los años 80, la cobertura era de 95% y 65% en enseñanza básica y media respectivamente. En menos de 25 años se logró un incremento notable -particularmente en enseñanza media- (Gráfico 4). Es importante destacar que el efecto positivo para el país no es la cobertura en sí misma, sino el impacto económico que ella ha generado.

Este incremento en la cobertura ha permitido que la matrícula hoy en día supere los 3,7 millones de estudiantes (Gráfico 5), donde el sector particular subvencionado ha recibido tanto a los nuevos grupos que han accedido al sistema escolar, como a parte importante de los que a principios de los años 80 estudiaban en los colegios públicos, los que han visto gradualmente reducida su matrícula.



³⁵ Indicadores de la educación en Chile 2003-2004. Mineduc. Información de Education at a glance, 2005. OECD.

³⁶ CASEN 2003.

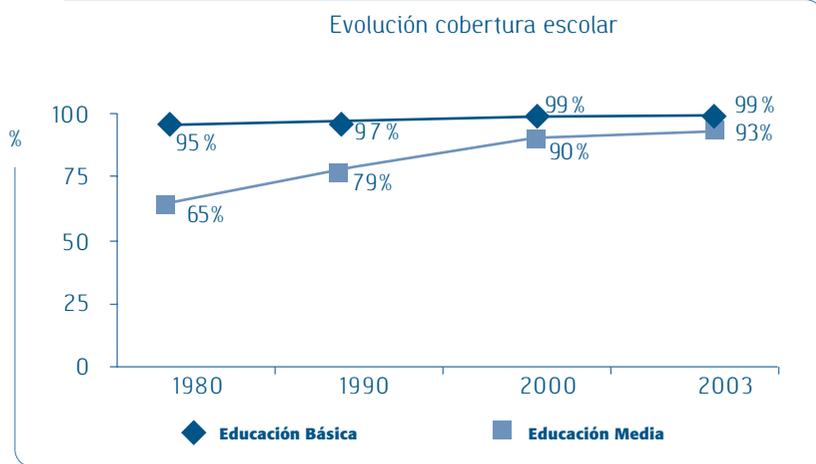


Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

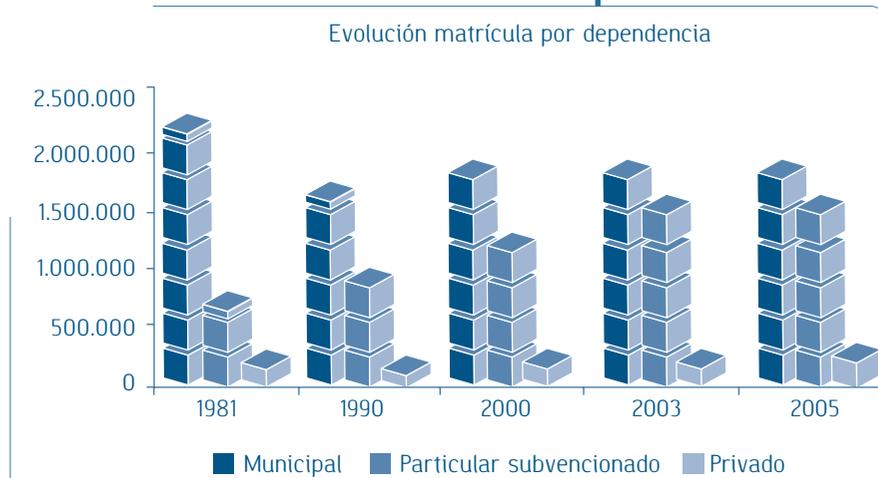
Rodrigo Castro

GRAFICO 4:



Fuente: En base a información de Marcel, M., y Tokman, C. (2005).

GRAFICO 5:



Fuente: Compendio Mineduc (varias ediciones).

El rápido aumento de cobertura permitió que la población estuviera oportunamente mejor capacitada para participar en forma activa del desarrollo del país. En efecto, parece difícil imaginar el crecimiento económico de nuestro país en las últimas décadas sin la posibilidad de acceder a capital humano bien formado. Esta capacitación en el momento oportuno fue posible gracias al fuerte involucramiento del sector privado en la oferta de servicios educativos. De no haber existido el sistema particular subvencionado, y ante la capacidad física limitada de ese momento en los establecimientos municipales y su menor desempeño en relación a los establecimientos particulares subvencionados³⁷, nuestro país habría perdido importantes oportunidades de inversión que habrían limitado nuestras opciones de crecimiento.

El sistema de subvenciones permitió establecer un límite al gasto asociado a la educación de los niños y jóvenes. Si no hubiera sido por la participación de los colegios subvencionados que ingresaron al sistema desde sus inicios, no habría sido posible para los colegios públicos de ese momento -que pasaron a ser los colegios municipales- acoger la alta demanda que siempre ha existido por acceder a educación. Si bien este ahorro no corresponde a la diferencia total entre el menor gasto por alumno de hoy en relación al valor destinado antes de la implementación del sistema de subvenciones -debido a que incluso sin la participación de los privados, el esquema de pago por alumno habría reducido los costos de atención que hasta esa fecha registraban los colegios públicos- sí es posible calcular una aproximación a este efecto. Para ello se propone considerar el ahorro que significa actualmente para el Estado el menor gasto por alumno realizado en los colegios particulares subvencionados, que en los municipales. Los establecimientos municipales reciben una serie de aportes

adicionales a la subvención que significan un mayor costo para el Estado -pagado directamente por el ministerio a través de alguno de los programas centralizados, o bien, a través de los municipios, que destinan importantes recursos³⁸ para cubrir los déficit que se producen entre los ingresos provenientes de las subvenciones, y los gastos totales-. En general, se puede estimar que los colegios municipales gastan alrededor de \$56.000 más por alumno al año que los colegios particulares subvencionados.³⁹ Aplicando dicho monto al total de alumnos en el sistema particular subvencionado que, ante la ausencia de ellos estarían asistiendo a colegios municipales y el Estado debiera cubrir para ellos también dicha diferencia- se puede estimar que el ahorro total anual habría sido de \$85.000 millones.

Pero no se trata que los colegios particulares subvencionados representen solamente un menor costo público por el hecho que gastan menos por alumno que los municipales. Además de eso, el gasto realizado es más eficiente; esto porque el rendimiento académico logrado es mayor en los establecimientos privados que en los municipales. Se ha estimado⁴⁰ que los colegios particulares subvencionados presentan mejor desempeño que los municipales cuando se ven enfrentados a presupuestos similares corrigiendo por variables socioeconómicas y familiares. En efecto, cuando los establecimientos municipales reciben recursos similares a los particulares subvencionados, estos últimos muestran desempeño mayor en aproximadamente 23 puntos en promedio⁴¹ en la prueba SIMCE (que en el caso de alumnos de bajos ingresos alcanzaría a 21 puntos y en el caso de estudiantes de ingresos altos, a 35 puntos adicionales).⁴² Cuando los colegios municipales reciben presupuestos entre 50% y 200% mayores a los que se otorgan a los particulares subvencionados, sus resultados académicos pudieran ser mayores hasta en 90 puntos. Sin

³⁷ Existe desacuerdo en torno a la magnitud de esta diferencia, sin embargo, la mayor parte de los estudios realizados luego de 1998, cuando se dio acceso a información por alumno, coinciden en la dirección del efecto, el que da ventaja significativa a los establecimientos particulares subvencionados.

³⁸ El aporte desde los municipios se ha estimado en \$70.000 millones. Marcel y Tokman (2003).

³⁹ Cifra correspondiente al año 2003 para mantener concordancia con las cifras de gasto utilizadas.

⁴⁰ Sapelli, C. y Vial, B. (2002).

⁴¹ De un promedio de 250 puntos.

⁴² Op cit. Sapelli, C. y Vial, B. (2002).



embargo, si la diferencia de presupuesto -favorable a los municipales- es solamente de 27%, los colegios particulares los superan en forma significativa.

Adicionalmente, otros estudios han comprobado el mejor desempeño de los establecimientos particulares subvencionados en relación a los municipales. Éstos, a pesar de no considerar la variable que distingue el nivel de presupuesto con que cuentan las distintas dependencias, han concluido que las escuelas particulares subvencionadas tienen mejor desempeño que las municipales, aun controlando por las condiciones socioeconómicas de los estudiantes (Mizala y Romaguera, 2001; Sapelli y Vial, 2001 lo hacen utilizando resultados desagregados por alumno en la prueba SIMCE, y Contreras, 2001, lo hace utilizando los resultados de la PAA).

La entrega de servicios educativos representa una serie de requerimientos

especiales de infraestructura y terrenos, los cuales no son cubiertos por la subvención que se paga por alumno. Si bien estas exigencias afectan de igual manera a los colegios municipales que a los particulares, y en este sentido la inversión realizada por los particulares pudiera no ser considerada como una colaboración directa de estos al sistema, los primeros tienen acceso a una serie de recursos adicionales que les permiten hacer frente a dichos gastos; lo que en el caso de los colegios particulares subvencionados es aportado directamente por los sostenedores privados.

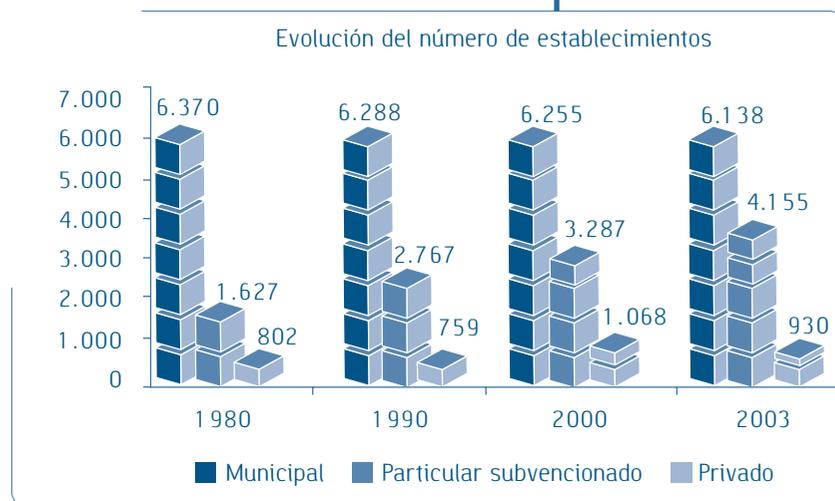
El aporte de los privados en este ítem es considerablemente alto. En la actualidad existen más de 11.000 establecimientos. Si bien la mayor parte de ellos (cerca de 54%) son de dependencia municipal, la tendencia muestra un fuerte crecimiento de la cantidad de colegios particulares (Gráfico 6).

Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

GRAFICO 6:



Fuente: Mineduc.

Se estima que se destinan alrededor de \$760.000 por alumno a construcción y compra de terreno⁴³, y que esta infraestructura tiene un período de depreciación de 40 años. Considerando que la matrícula de los colegios particulares subvencionados alcanza actualmente a 1.628.000 estudiantes, el aporte total de los privados por este concepto pudiera ser estimado como la inversión que habría significado para el Estado la construcción y compra de terreno para cubrir dicha matrícula, lo que habría tenido un costo total anual de \$41.400 millones.⁴⁴

De la misma forma que se determinara la inversión en infraestructura y terreno, es posible estimar el aporte que se realiza en equipamiento de los establecimientos educacionales. El valor efectivo por alumno alcanza a \$75.000.⁴⁵ De acuerdo a esto, el aporte adicional del sistema particular subvencionado significa \$24.400 millones anual.⁴⁶

Asimismo, la participación del sector privado en la provisión de servicios de educación ha permitido la existencia de una amplia variedad de opciones. Actualmente son más de 4.000 colegios subvencionados que participan en el sistema ofreciendo sus servicios. Si bien algunos presentan claramente mayor demanda que otros por parte de los padres, el hecho que persistan bajo un esquema como el de subvenciones, donde el financiamiento al colegio se determina por la asistencia de los estudiantes, es reflejo del interés verdadero por parte de las familias. Si bien es difícil de estimar el valor que tiene para las familias el acceso a una oferta suficientemente heterogénea donde se hace más probable encontrar un proyecto cercano a las preferencias de cada familia, es necesario reconocer que este valor existe, y que su presencia es efecto directo del interés de los sostenedores privados por participar en este sector. Un antecedente que refleja este mayor interés de las familias por los colegios subvencionados es la evolución en la matrícula

del sector particular, que ha ido aumentando en el último tiempo, cubriendo actualmente más de 43% de la matrícula total,⁴⁷ es decir, 47% de la matrícula subvencionada. Lo anterior, a pesar de la presencia -en algunos casos- de cobros a las familias por concepto de financiamiento compartido. Sin la presencia de los establecimientos particulares subvencionados, estas familias -que representan a 1.628.000 alumnos- se habrían visto imposibilitadas de escoger y habrían estado forzadas a ingresar a algún establecimiento municipal, o bien, cancelar los costos que representa la educación particular pagada.

La presencia de sostenedores privados en educación ha significado la ejecución de proyectos con diferentes modelos de gestión. Esto ha permitido utilizar en el sistema educativo el emprendimiento y la capacidad de innovación que caracterizan a los empresarios en otros rubros. Su desempeño ha hecho posible -en algunos casos exitoso y en otros más cuestionable- el diseño de soluciones oportunas y apropiadas a las necesidades de las realidades en que se encuentran insertas las escuelas. Si bien este efecto no es posible de cuantificar, es innegable que existe un valor asociado a la iniciativa empresarial aplicada a este sector.

Ahora bien, cabe destacar el mejoramiento de la calidad en educación municipal por efectos de la competencia. La presencia de los colegios particulares subvencionados otorga opciones a las familias que buscan un establecimiento para sus hijos. Esto representa un elemento de fuerte competencia para los colegios municipales quienes han debido alterar -en algunos casos más que en otros- su esfuerzo para lograr un mejor desempeño y así mantener y/o atraer a los estudiantes. Este cambio fomenta un mejor desempeño de estos establecimientos. Si bien hace un tiempo se sugiriera (McEwan y Carnoy, 2000) que la competencia habría tenido ganancias modestas

⁴³ Estimado en base a información de constructora SALFA. Se requieren 2,6 m² construidos por alumno más 3 m² de terreno (todo esto adicional a JEC). Considerando un valor de 14 UF el m² para construcción, y 2 UF el m² de terreno, el costo total en infraestructura por alumno es de alrededor de 42 UF, es decir más de \$760.000 por alumno, esto, sin considerar los gastos de mantención de dicha infraestructura, que son en parte cubiertos por la subvención de mantenimiento.

⁴⁴ Los aportes realizados por el Estado a los establecimientos particulares subvencionados han sido los otorgados exclusivamente para el cumplimiento de la exigencia de la jornada escolar completa, los que no han sido incluidos en este cálculo.

⁴⁵ Encuesta CONACEP.

⁴⁶ Considerando un período de depreciación de cinco años.

⁴⁷ Si se considera también la matrícula de los establecimientos particulares pagados, la cobertura privada supera el 51%.



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

en el desempeño de los colegios municipales en Santiago e incluso efectos negativos en otras regiones, y que en caso que se hubieran producido efectos positivos (Hsieh y Urquiola, 2001) la reforma habría deteriorado la calidad debido a la segregación de estudiantes, estudios posteriores han mostrado (Gallegos, 2002) que las conclusiones anteriores pueden ser revertidas cuando se utilizan otros instrumentos de medición. Adicionalmente, otras mediciones (Auguste y Valenzuela, 2003) han concluido que la competencia ha tenido un impacto positivo en el desempeño general del sistema, incrementando el logro en 0,4 desviaciones estándar.

IV.3 Educación Superior

Con los objetivos de expandir la matrícula, que había caído en 30% desde 1975, de diversificar el sistema de educación superior, y de estimular la competencia entre las instituciones, se autorizó en 1981 la creación de universidades privadas y de nuevas instituciones no-universitarias de educación superior (institutos profesionales y centros de formación técnica). Los institutos profesionales fueron autorizados para otorgar los títulos profesionales no reservados a las universidades, y los centros de formación técnica quedaron a cargo de las carreras técnicas de dos años de duración.

En cuanto a la creación de nuevas universidades e institutos privados, se estableció que éstas debían obtener, para constituirse e iniciar sus actividades, una autorización política del Ministerio del Interior (cuya exigencia subsistió hasta principios de 1988) y otra técnica del Ministerio de Educación, y que para ejercer sus funciones debían someterse al control académico ejercido por alguna universidad antigua que, en calidad de examinadora, debía aprobar los planes y programas de estudio a impartir, y tomar exámenes finales de asignaturas y de grado a los alumnos que allí cursaran sus estudios.

El financiamiento también fue rediseñado en 1981. El subsidio del Estado fue diversificado en dos instrumentos: un aporte fiscal directo, o AFD, distribuido entre las universidades públicas y las universidades privadas antiguas de acuerdo con el patrón histórico de repartición de recursos entre las universidades existentes a 1981, que serviría como aporte base, y un aporte fiscal indirecto, o AFI, introducido a modo de incentivo y premio a la calidad, repartido entre las instituciones de educación superior en proporción al número de alumnos de primer año matriculados en cada una de ellas de entre los postulantes con más altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA). Las universidades públicas y las privadas antiguas fueron impulsadas a recuperar parte de sus costos de operación por medio del cobro de aranceles a sus alumnos, y se creó un programa de préstamos estudiantiles subsidiados para asistir a quienes no pudieran pagar los aranceles. Un Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT) fue creado en 1982 para distribuir fondos de investigación sobre una base competitiva y de arbitraje por expertos externos de los proyectos presentados por los investigadores.

Las nuevas universidades privadas debían financiarse íntegramente a través de los aranceles que cobrarán. Sus estudiantes no recibieron acceso al programa de créditos para la educación superior, pero tanto ellas como los institutos profesionales y los centros de formación técnica fueron autorizados a competir en la distribución del AFI (a contar de 1989), y sus investigadores, a presentar proyectos a FONDECYT.

El sistema antiguo de las ocho universidades se transformó en un sistema abierto y diversificado, con dos universidades públicas redimensionadas en su tamaño, numerosas universidades

creadas por la iniciativa privada, nuevas instituciones derivadas de las universidades antiguas -tanto de las 14 estatales regionales independizadas de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, como de las tres universidades católicas que se desgajaron de la Pontificia Universidad Católica de Chile en 1991- y dos nuevos tipos de instituciones de educación superior: institutos profesionales y centros de formación técnica.

A estos bruscos cambios iniciales siguió un período de crecimiento lento de instituciones privadas, que se vio intensamente acelerado a partir de 1988 cuando cesó el veto político del Ministerio del Interior a los proyectos de creación de universidades. Entre 1981 y 1987 se autorizó el funcionamiento de sólo cinco universidades privadas y 23 institutos profesionales. Entre 1988 y 1989, las universidades autorizadas fueron 17, y los institutos profesionales 34. Entre principios de enero y el 7 de marzo de 1990 se autorizaron 18 universidades y 23 institutos profesionales, y seis instituciones quedaron en trámite.

La reforma de 1981 trajo en la década que le siguió un explosivo aumento del número de instituciones en los diversos tipos institucionales. El número de instituciones registró su máximo el año 1991, con 303 entidades de educación superior, disminuyendo posteriormente debido

principalmente a la desaparición de centros de formación técnica e institutos profesionales, afectados por la creación entre el año 1989 y 1990 de un gran número de universidades privadas, lo que cambió la estructura de la demanda por educación superior.

En 2002 había en Chile 16 universidades públicas, nueve universidades privadas antiguas (las seis creadas antes de 1981, más tres sedes regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile que se independizaron en 1991), y 38 universidades privadas creadas después de 1981. A ellas se suman 51 institutos profesionales y 112 centros de formación técnica. El crecimiento fue explosivo en el sector privado, que representa hoy el 75% de las instituciones de educación superior del país y el 100% del sector no-universitario de la educación superior.

El Cuadro 6 muestra la evolución de la matrícula total en educación superior, que alcanzó 559.000 estudiantes en 2004, considerando universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, para los niveles de pregrado, postgrado y postítulo. La matrícula siguió un patrón de crecimiento acelerado durante el periodo, con un incremento del 69,1% entre 1980 y 1985, y 24% entre 1985 y 1990, mientras que en los últimos siete años la tasa de crecimiento anual de la matrícula ha fluctuado entre 3,7% y 6,5%.

CUADRO 6:

Matrículas pregrado, 1983 - 2004

Tipo Institución / Matrícula	1985	1990	1995	2000	2004
Universidades	113.625	127.628	223.889	302.572	392.294
U. del Consejo de Rectores	108.674	108.119	154.885	201.186	229.726
U. Privadas	4.951	19.509	69.004	101.386	162.568
Institutos Profesionales	32.233	40.006	40.980	79.904	104.844
Con Aporte Fiscal Directo	17.668	6.472	0	0	0
Privados	14.565	33.534	40.980	79.431	104.844
Centros de Formación Técnica	50.425	77.774	72.735	53.184	62.354
Total	196.283	245.408	337.604	435.660	559.492

Fuente: Compendio Estadístico Educación Superior.



La evolución de la diversificación institucional del sistema chileno de educación superior se advierte al examinar la distribución de la matrícula por tipo de institución. Las universidades han captado siempre la mayor matrícula, correspondiendo el segundo lugar a los centros de formación técnica hasta 1997, cuando la declinación de la matrícula de estas instituciones y el crecimiento de los institutos profesionales desplazó a los centros al tercer lugar.

No sólo aumentó significativamente la matrícula en el período 1980-2004, sino que además, el sector privado ha pasado a ser dominante, con el 71% de la matrícula total, y 59% del total de la matrícula universitaria. En cuanto a financiamiento, una estimación reciente del *World Education Indicators (WEI)*, correspondiente a 1999, pone en 77,2% la participación privada en el financiamiento de la educación superior en Chile, la segunda más alta, después de Corea, de los 13 países incluidos en WEI más los países de la OECD. Vale la pena agregar que, conforme a la misma fuente, Chile exhibe la mayor proporción

de financiamiento privado de la educación en general, incluyendo todos sus niveles, con 44,9% del gasto total. Al igual que muchos otros países en el mundo, Chile ha transitado en los últimos treinta años de un sistema terciario de élite, estatal, y relativamente homogéneo, a un sistema de educación superior de mercado, masificado y diverso.

Asimismo, Chile es reconocido internacionalmente como uno de los mejores sistemas de educación superior de América Latina, con una amplia tasa de cobertura (Cuadro 7), altas cotas de calidad en algunos sectores, y la mejor productividad científica de la región, todo a un costo anual para el erario público de sólo unos US\$ 370 millones, lo que equivale a US\$ 680 por estudiante. La privatización del sistema, expresada tanto en el predominio de instituciones y matrícula privada, como en la dependencia de las instituciones en recursos privados para su funcionamiento, es a la vez el origen de los problemas anotados arriba y la causa de algunos de sus logros.

CUADRO 7:

Evolución de la cobertura nacional de la Educación Superior, 1965 - 2002 (%)

	1965	1975	1985	1995	2002
Argentina	15	27	36	39	57
Brasil	2	11	11	12	18
Chile	6	16	16	28	37
México	4	11	16	15	20
Malasia	3	3	6	11	26
Hungría	Sí	Sí	16	24	40
República Checa	A	A	A	22	30
Canadá	26	39	56	-	59
Finlandia	11	27	34	70	85
Irlanda	12	19	24	39	47

Fuente: Sobre la base de World Bank (WDI) y Task Force on Higher Education.

Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

IV.4 Salud Previsional

El sistema privado de salud previsional cubre hoy al 18% de la población, lo que representa un millón de beneficiarios menos que en su momento de mayor cobertura, en 1997. Varios factores explican la pérdida de afiliados: la eliminación del subsidio de dos por ciento que podía usarse para aumentar el monto del siete por ciento de cotización obligatoria; el mayor gasto en el sector público, que ha hecho a éste más atractivo; el aumento acelerado en los costos de la salud, y, un cierto antagonismo del Ministerio de Salud y de parte del mundo político hacia el sistema privado de salud.

Muchos de los problemas del sistema se deben a que cuando fue creado, en 1980, aún no se conocían las complejidades de los mercados con asimetrías de información, como aquellas que existen entre médico y paciente, o entre afiliado e isapres.

Su mayor virtud -la posibilidad de elegir libremente al asegurador de salud y los prestadores de servicios médicos- es, también, aquello que crea dificultades. Para protegerse de riesgos médicos, las isapres adoptaron medidas que las hicieron impopulares: hasta fines de los años 90 éstas podían desprenderse de los afiliados con más problemas de salud. Ofrecían planes con buena cobertura para consultas rutinarias, pero inadecuados para cubrir las enfermedades de alto costo, especialmente las crónicas. Asimismo, la multiplicidad de planes dificultaba la comparación y elección entre ellos. Por último, el alza de precios con la edad hacía que muchos afiliados de mayor edad terminaran en el sistema público.

En este contexto se introdujeron cambios regulatorios, algunos de los cuales mejoraron la situación y otros elevaron costos sin producir efectos. Entre los positivos destacan la prohibición de eliminar afiliados y la fijación de reglas sobre escalamiento de precios con la edad. Por el contrario, las reglas de sobrecotización agregaron costos, sin conllevar beneficios significativos.

La medida más importante fue la introducción de un seguro catastrófico de salud. Esto eliminó la crítica más reiterada al sistema, cual era la

deficiencia en la cobertura de las enfermedades más serias. Ese seguro ha funcionado bien, resolviendo los problemas de beneficiarios con diversas enfermedades catastróficas. Por ejemplo, en los 40 trasplantes de hígado practicados hasta ahora, el afiliado pagó menos del 6% del valor promedio, que asciende a \$43 millones.

Estos cambios han mejorado la percepción del sistema. Una encuesta reciente, realizada por Mori, indicó que el 28% de los beneficiarios cree que su isapre mejoró el último año, y el 82% está satisfecho con ella.

Al cumplir un cuarto de siglo, las isapres están en un buen momento, pero ven limitado su crecimiento por el enorme e ineficiente gasto del sector estatal de la salud. Si se avanzara hacia el subsidio estatal a la demanda en salud, los sectores de menores recursos podrían acceder en mayor grado a las ventajas del sistema privado en cuanto a calidad y a oportunidad de estos servicios. Con ello, la salud estatal podría concentrarse progresivamente en los más pobres, reduciendo las profundas deficiencias y carencias de que adolece en la actualidad, no sólo en las ciudades mayores, sino de modo agravado en las zonas más apartadas -una falta de equidad que el sistema estatal no parece capaz de eliminar-. Eso plantea dificultades técnicas, pero ellas no son insuperables, si hay voluntad de abordarlas. Si se avanzara hacia el subsidio a la demanda en salud, los sectores de menores recursos podrían acceder a la atención privada.

IV.5 Atención de menores

En el país, el sector privado entrega atención a los menores en situación irregular desde tiempos de la colonia, fundamentalmente a través de instituciones religiosas o no lucrativas, las que junto a otras instituciones del Estado, conforman la red de atención a menores en situación irregular. Existe una institucionalidad vigente en el país para tratar el problema, la cual está representada por diversos cuerpos del sector público y entidades privadas que entregan servicios de rehabilitación y reinserción de los menores a la vida normal. Sin embargo, no toda la acción privada recibe

CUADRO 8:

Instituciones Acreditadas SENAME

	Instituciones	Transferencias (\$)
2003	320	4.3430.483
2005	339	4.8495.812
Variación	5,9%	11,7%

Fuente: SENAME.

subvenciones del Estado, por lo que la acción que financia a través de sus propias fuentes, constituye un aporte directo al desarrollo social del país. Este aporte se ve reflejado en la infraestructura, terrenos, recursos financieros y físicos, para la atención de menores.

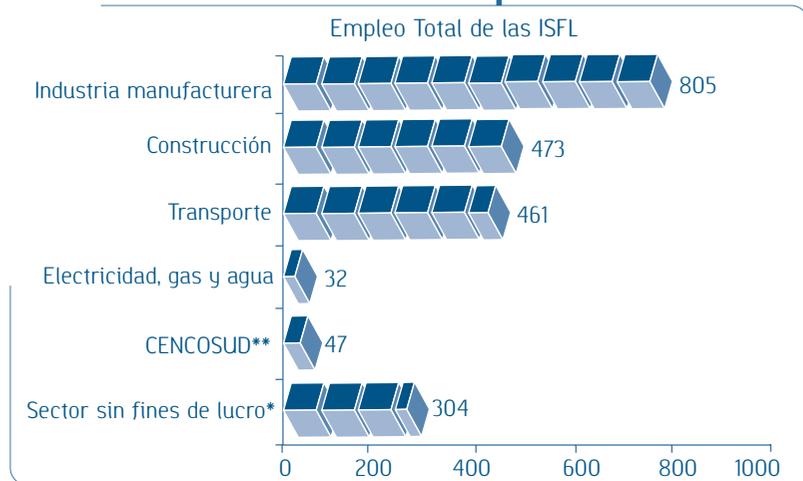
El Servicio Nacional de Menores (SENAME) atiende a más de 65 mil niños y niñas al día, tanto del área de protección como infractores de ley, a través de aproximadamente 900 proyectos. De ellos, el 98% es atendido por la red privada del SENAME y sólo el 2% se atiende en centros administrados directamente por la institución. El año 2005 se registraban 339 instituciones acreditadas por SENAME

IV.6 Filantropía e Instituciones sin Fines de Lucro (ISFL)

Según el reciente trabajo de FOCUS, PNUD

y la Universidad Johns Hopkins, "Estudio Comparativo del Sector sin Fines de Lucro" (ESFL), en nuestro país existen 107 mil ISFL de indudable importancia social y política, que además representan una gran proporción del empleo y del gasto nacional, con 303.883 personas empleadas en forma remunerada y voluntaria en jornada completa equivalente, lo que representa el 4,9% de la población económicamente activa. El empleo remunerado en tanto corresponde al 2,6% de la población económicamente activa (160.259 empleos remunerados en jornada completa equivalente). Comparativamente hablando, el empleo que genera el sector sin fines de lucro equivale a dos tercios del empleo del sector construcción (Gráfico 7). Si se considera la definición nacional,⁴⁸ los empleos remunerados y voluntarios disminuyen al 80% de la cifra antes descrita. Esto representa el 3,9% de la población económicamente activa.

GRAFICO 7:



Notas: (*) Includido voluntariado, (**) Grupo empresarial privado más grande.
Fuente: Estudio Comparativo de Sector sin Fines de Lucro, Chile.

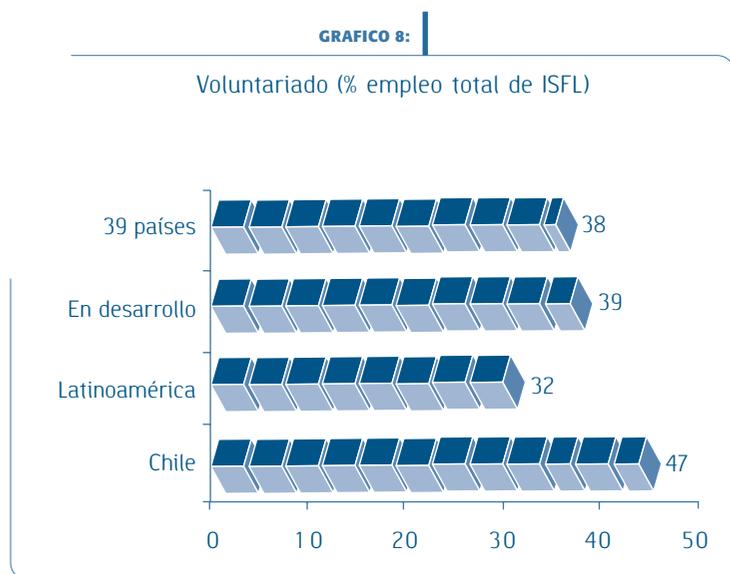
⁴⁸ El ESFL considera dos tipos de clasificaciones para las organizaciones que componen la sociedad civil: la internacional, definida según la metodología que emplea la Universidad Johns Hopkins y que permite realizar comparaciones entre los países participantes, y la nacional, que se acomoda a las institucionalidad legal y económica propia del país.

Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro





Fuente: Estudio Comparativo de Sector sin Fines de Lucro, Chile.

Respecto del gasto que genera este sector, las ISFL representan el 1,5% del PIB que corresponde a US\$ 1.400 millones corrientes. Bajo la clasificación nacional se reducen los gastos al 75%, equivalente al 1,12% del PIB (US\$ 1.201 millones).

En Chile, según los resultados de este estudio, en promedio el 7% de la población adulta aportó parte de su tiempo al trabajo voluntario durante el año 2004. Cada trabajador voluntario destinó en promedio un cuarto de jornada al sector, lo que se traduce en 143.000 puestos de trabajo de tiempo completo (2,3% de la población económicamente activa). La proporción de voluntariado sobre el empleo total en Chile es mucho mayor que en el resto de los países encuestados (Gráfico 8).

El estudio separa las funciones que pueden desempeñar las ISFL en dos tipos: rol de servicio (que involucra la prestación directa de servicios como educación, salud, desarrollo social y servicios comunitarios) y rol expresivo (aquellas actividades

que entregan espacio para la expresión cultural, espiritual, profesional, política, etc.). Así, al considerar tanto el empleo remunerado como el voluntariado, la mayor proporción de trabajo del sector en nuestro país se encuentra en el sector servicios (Cuadro 9). Este patrón es similar al que presenta la mayoría de los países estudiados.

Además, según esta clasificación de funciones, la mayor parte del empleo voluntario se concentra en el rol expresivo, con el 69% del empleo total. El voluntariado en el rol de servicios equivale a un 33%.

Según la clasificación de ESFL existen tres fuentes de ingreso para el sector: ingresos de generación propia (incluyen pagos por venta de bienes y servicios, pagos de membresías y retorno de inversiones), ingresos de filantropía (donaciones individuales y de empresas) e ingresos del gobierno y el sector público (subvenciones, pagos por contratos o convenios, transferencias y fondos concursables).



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

CUADRO 9:

Composición del empleo total de las ISFL según actividades

	Chile	Latinoamérica
Educación	31%	32%
Servicios sociales	17%	21%
Desarrollo comunitario	9%	9%
Salud	2%	9%
Total Rol Servicios	59%	71%
Sindicatos y AG	19%	14%
Cultura y recreación	16%	10%
Derechos y política	3%	1%
Medio ambiente	1%	1%
Total Rol Expresivo	39%	27%
Otros	2%	1%
Financistas	1%	1%
Organizaciones Internacionales	0%	0%

Fuente: Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro, Chile.

CUADRO 10:

Fuentes de ingresos de las ISFL por actividad

Todas	Propios 36%	Gobierno 46%	Filantropía 18%
Prevalencia de aportes propios			
Sindicatos y AG	84%	7%	9%
Cultura y Recreación	64%	24%	12%
Financistas	54%	16%	30%
Prevalencia de aportes del gobierno			
Desarrollo comunitario	7%	75%	18%
Educación	25%	61%	14%
Derechos y política	16%	55%	29%
Servicios sociales	29%	43%	28%
Prevalencia de aportes filantrópicos			
Medio ambiente	8%	15%	77%
Salud	11%	18%	71%

Fuente: Estudio Comparativo de Sector Sin Fines de Lucro, Chile.

En nuestro país (Cuadro 10), el gobierno es quien tiene la mayor participación (46%) procedente de las transferencias por el sistema de subvenciones de educación, que corresponden a cerca del 60% del total de ingresos del gobierno. Los ingresos propios, provenientes de cuotas de membresía y pago por servicios corresponden al 36%. A nivel internacional esta es la primera fuente de financiamiento en Latinoamérica, con un promedio de 68%. La filantropía ocupa el tercer lugar con el 18%. Esta fuente de recursos no ocupa el primer lugar en ninguno de los países encuestados y la cifra registrada en nuestro país concuerda con el aporte generado por este concepto en el promedio de países desarrollados (17%) y es significativamente más alto que en el resto de Latinoamérica (12%). En Chile la filantropía opera a través de donaciones empresariales o individuales y de aportes de socios.

V. Políticas públicas para fortalecer la contribución del sector privado al desarrollo social

A la luz del análisis de la contribución del sector privado en algunos sectores del ámbito social es posible formular una serie de recomendaciones de política que permitirían dar un mayor impulso a la iniciativa solidaria de los chilenos. Se trata de volver a las fuentes originales de la organización de la beneficencia y solidaridad de los chilenos hacia los más desposeídos, la que en su desarrollo fue limitada, por la exacerbación del Estado que invalidó los más diversos ámbitos del desarrollo social, sin lograr los resultados que se esperaban. Ello, sin lugar a dudas, condujo a una cierta despreocupación de las personas por estas actividades en la medida que consideraban liberados de sus obligaciones por el hecho de pagar impuestos.

Ahora bien, para aprovechar el potencial del sector privado en el desarrollo social se requiere que el país enfrente con urgencia una reforma en sus políticas sociales, que tenga como eje modernizador una mayor incorporación de la iniciativa privada en el ámbito social.

Así por ejemplo, en el último tiempo se han presentado diversas propuestas para perfeccionar nuestro sistema de pensiones. La mayoría se inclina por mantener las características fundamentales de un sistema previsional basado en el ahorro individual del trabajador, la libre elección de su AFP, mantención del rol del Estado en lo regulatorio y en el financiamiento de un mecanismo de solidaridad fundado en instrumentos como la pensión mínima. Hay coincidencia en que los perfeccionamientos deben abordar la competencia del sistema, ampliar la cobertura y mejorar el pilar solidario.

El sistema de pensiones en Chile es fundamental tanto por el volumen de los recursos involucrados como por la importancia de su diseño, para que los trabajadores chilenos accedan a pensiones dignas y su impacto internacional como alternativa al fracaso de los sistemas de reparto en el mundo.

La experiencia de 25 años del nuevo sistema previsional nos confirma las ventajas de favorecer el ahorro individual en relación a los antiguos sistemas de reparto. Realizado un diagnóstico objetivo del sistema de capitalización individual surge claramente la urgencia de perfeccionarlo en la dirección de que más trabajadores se incorporen a él (independientes) y que gocen en plenitud de sus efectos. Al respecto hoy ello no ocurre por los problemas de desempleo y falta de cotizaciones en segmentos como los jóvenes, las mujeres, trabajadores independientes y los sectores de menores ingresos. La tarea, en conclusión, es incorporarlos para lo cual se proponen fórmulas con que mejorar la rentabilidad neta de los ahorros, aumentar la cobertura y perfeccionar el pilar solidario.

Por otro lado, la implementación del sistema de subvenciones permitió el desarrollo y participación del sector privado en el mercado de la educación a nivel escolar. Los efectos positivos de este involucramiento son innegables, especialmente en lo que a cobertura y diversidad de opciones para elegir se refiere. Es posible concluir, también, que la educación privada subvencionada es de mejor calidad que la que otorgan los



Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

establecimientos municipales que atienden a familias del mismo segmento.⁴⁹

Es posible deducir, entonces, del análisis anterior que la educación particular presenta una mayor eficiencia en el uso de los recursos que le son traspasados a través de la subvención, es decir, los recursos públicos destinados al financiamiento escolar tienen mejores resultados cuando se destinan a atender a alumnos que estudian en establecimientos particulares subvencionados que cuando lo hacen para aquellos que participan en los municipales. Esta efectividad tiene una ventaja adicional desde el punto de vista del uso de los recursos públicos, ya que la gestión privada permite controlar de mejor manera el monto a ser invertido en educación. En efecto, los aportes realizados a establecimientos particulares subvencionados están limitados al pago de las subvenciones y otros programas acotados centralizados en el Ministerio de Educación. Los establecimientos municipales, en cambio, generan importantes déficit que son cubiertos por los municipios con recursos que se desvían de otras inversiones necesarias para esos municipios. Los beneficios de un presupuesto acotado son innegables.

Se han descrito algunos de los principales efectos de la participación privada, intentando diferenciar entre los que se derivan directamente de dicha participación, de los que surgen de la existencia del sistema de subvenciones en sí mismo, en el que los colegios particulares subvencionados en conjunto con los establecimientos municipales subvencionados, han generado los efectos. Si bien no es posible cuantificar todos los efectos del sistema de subvenciones en general, ni de la participación de los sostenedores particulares en particular, sí es factible identificarlos.

Teniendo en cuenta la serie de beneficios que se han derivado de dicho esquema y la importante experiencia que el sector privado ha desarrollado en el sector educación, es que parece conveniente proponer aprovechar nuevamente el esfuerzo innovador y la experiencia acumulada de los privados, y del sistema de subvenciones, para el logro del nuevo objetivo de cobertura y calidad que actualmente se aspira para el sector preescolar de nuestro país. Esto, como una alternativa complementaria o sustituta a la propuesta de enfrentar este nuevo desafío de mayor cobertura, a través de la infraestructura pública. La opción privada ha demostrado su capacidad y experiencia en la materia y no debiera ser excluida.

Al igual como ocurre en países que destacan por la participación del sector privado en el desarrollo social, como Estados Unidos e Inglaterra, Chile necesita establecer mecanismos de descuentos tributarios a las personas y empresas que donan recursos a instituciones, cuyo fin es el desarrollo social. Así, a través del sistema tributario, se incentivaría la participación privada y de la sociedad civil en general en las tareas sociales.

Por último se requiere una modernización de la institucionalidad social del Estado, de tal forma que éste mantenga su responsabilidad de dictar políticas, financiar y fiscalizar los programas sociales, pero transfiera a instituciones privadas la gestión de ellos. Si no hay una institución privada que pueda gestionar un programa social, en este caso una solución eficiente podría ser que lo aborde el gobierno local. En este contexto, hay suficiente espacio para avanzar, estableciendo subsidios a la demanda para la atención de salud, concesionando la gestión de los establecimientos municipales de educación a entes privados, transformando la atención

⁴⁹ Op cit. Sapelli, C. y Vial, B. (2002).

estatal de educación prebásica en una subvención, otorgando mayores alternativas de libre elección en el sistema de subsidios para la vivienda, etc.

VI. Conclusiones

La participación privada en el desarrollo social abarca en Chile una vasta gama de actividades y servicios, donde se constatan diversas formas de participación. Existen actividades donde la mayor parte de la gestión y financiamiento necesario para proveer el servicio ha sido asumida por el sector privado, principalmente a través de la empresa privada o de organizaciones que han surgido a partir de ella. También se constatan actividades donde el Estado ha delegado la administración de programas sociales en instituciones privadas, contribuyendo a su financiamiento sobre la base de subvenciones. Finalmente, existen otros servicios donde el Estado se encarga directamente de la administración y financiamiento de los programas.

Como se ha visto a través de este trabajo, la eficiente gestión del sector privado en cuanto a la administración y provisión de servicios -con fuentes de financiamiento públicas o privadas- ha contribuido a la generación de mayores y mejores oportunidades de acceso a la educación, salud, previsión, vivienda y otros programas. Sin embargo, aún queda mucho por hacer y mejorar en este ámbito.





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Auguste, S. y J.P. Valenzuela (2003). *Do Students Benefit from School Competition? Evidence from Chile*. Borrador, University of Michigan.

Bernasconi, A y F. Rojas (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Mimeo.

Castañeda (1993). *Para Combatir la Pobreza* Centro de Estudios 2da edición.

Contreras, D. (2001). *Economic Growth and Poverty Reduction by Region: Chile 1990-96*. Development Policy Review.

Contreras, D. D. Bravo y C. Sanhueza (2001): *PAA: ¿Una prueba de inteligencia?*. Revista Perspectivas.

Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (2003). *Efectos Macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile*, en Resultados y Desafíos de la Reforma al Sistema de Pensiones, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. CIEDESS.

Dirección de Presupuesto. *Estadísticas de las Finanzas Públicas* varios números.

Fondo Monetario Internacional Chile: *Selected Issues*. September, 2005. Country Report N°05/316.

Gallegos, F. (2002). *Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile*. Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, Diciembre.

Hsieh, Chang Tai y M. Urquiola (2001). *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program*, mimeo. Princeton University y Cornell University.

Irarrázabal, I., E. Hairer, S. Wojciech Sokolowski, y L. Salamon (2004). *Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro*. Estudio realizado por FOCUS, PNUD y Universidad Johns Hopkins.

Larrañaga, Osvaldo (1994). *Pobreza, Crecimiento y Desigualdad en Chile: 1987-92*. Revista de Análisis Económico N°2, pp. 69-92.

Larroulet, C. (2006). *Una Reflexión sobre la Reforma Previsional*. Serie Informe Económico. Libertad y Desarrollo.

Libertad y Desarrollo - CIEDESS (1997). *El Aporte Privado al Desarrollo Social en Chile*. Documento de Trabajo.

McEwan, P. y M. Carnoy (2000). *Effectiveness and Efficiency of Private Schools*, Educational Evaluation and Policy Analysis.

Marcel, M., y C. Tokman (2005). *¿Cómo se Financia la Educación en Chile?*. Estudio de Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

Mizala, A. y P. Romaguera (2001). *Regulación, Incentivos y Remuneraciones de los Profesores en Chile*, Documento de Trabajo N° 116, CEA, Universidad de Chile.

Mineduc (2005). *Indicadores de la educación en Chile 2003-2004*.

OECD (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Chile*.

Piñera, J. (1991). *El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional*. Zigzag.

Santander, M. de los A. (2006). *Impacto de la participación privada en la provisión de servicios educacionales en Chile*. Mimeo.

Sapelli, C. y B. Vial (2001). *Evaluating the Chilean Education Voucher System*. Mimeo, PUC.

Sapelli, C. y B. Vial (2002). *The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System*, Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, pp. 423-454, Diciembre.

Wagner, G. (1983). *Estudio de la Reforma Previsional: Previsión y Reforma, Efectos en la Industria y en el País*. Instituto de Economía PUC.

Respuestas privadas a problemas sociales

Midiendo la Contribución del Sector Privado al Desarrollo Social en Chile

Rodrigo Castro

4.

El Aporte de la CChC a la
Políticas Sociales: El caso
de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic



4. El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

*Lorenzo Constans**
*y Slaven Razmilic**

El presente trabajo describe el rol que ha jugado la Cámara Chilena de la Construcción y su Red Social en el desarrollo de Chile, tanto a nivel general como en el plano del desarrollo social y particularmente en el campo de la educación. Para Chile y en general para el mundo entero, existe evidencia de una clara vinculación entre una mala distribución del ingreso y la inequidad en la distribución del capital humano y precisamente por esto es que este artículo se centra en las iniciativas que la CChC ha liderado en este ámbito.

* Vice Presidente Ejecutivo del Consejo del Área Social de la CChC.

♣ Economista Gerencia de Estudios CChC. Agradecemos a Carolina Moreno su valioso aporte en la elaboración de este trabajo.

Específicamente lo que aquí se analizan son las potenciales ventajas que puede tener la formación técnico-profesional, especialmente en segmentos socioeconómicos más vulnerables. La evidencia tiende a corroborar la existencia de estas ventajas, especialmente en aquellos casos en que hay una activa participación de la empresa privada en el proceso educativo, tal y como es en el caso de los establecimientos que maneja la CChC.

I. Un compromiso con el desarrollo de Chile

I.1 Origen de la Red Social de la CChC

El compromiso de la CChC con el desarrollo de Chile y sus habitantes nace precisamente con la creación de esta asociación gremial en 1951. En efecto, junto a otros objetivos, la CChC se formó con dos aspiraciones principales:

- Representar al sector frente a las autoridades y la comunidad.
- Ofrecer una mejor calidad de vida a los obreros del sector.

En el marco de estos lineamientos, los fundadores de la CChC promovieron desde un primer momento acciones institucionales de carácter asistencial y posteriormente también de tipo previsional. Su carácter visionario y el sólido respaldo técnico de las iniciativas lideradas por la CChC incidieron decisivamente en que muchas de ellas fuesen acogidas por las autoridades, transformándose a la larga en leyes sociales para todos los chilenos. Emblemático en este sentido es el caso de la asignación familiar para los obreros de la construcción, que marcó el nacimiento de la primera entidad de la Red Social de la CChC: la Caja de Compensación.

Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

I.2 La Red Social de la CChC hoy

En los 55 años que han transcurrido desde la fundación de la CChC, su Red Social ha crecido en forma exponencial, contando hoy con 20 entidades orientadas a la educación, la seguridad social y el desarrollo de mercados para la construcción.

De estas 20 entidades, doce son sin fines de lucro:

Área Educación:

- Corporación de Capacitación
- Corporación Cultural
- Corporación de Deportes
- Corporación Educacional

Área Seguridad Social:

- Caja de Compensación Los Andes
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)
- Corporación de Salud Laboral
- Fundación de Asistencia Social
- Mutual de Seguridad
- Servicio Médico

Área Desarrollo de Mercados de la Construcción:

- Corporación de Desarrollo Tecnológico
- Corporación Habitacional

En tanto, las restantes ocho entidades sí tienen fines de lucro y cumplen un rol clave al apoyar el financiamiento de la actividad gremial, de proyectos sociales y de apoyo a la industria de la construcción:

Área Educación:

- Sociedad de Desarrollos Educativos (Colegios Manquecura y Pumahue)

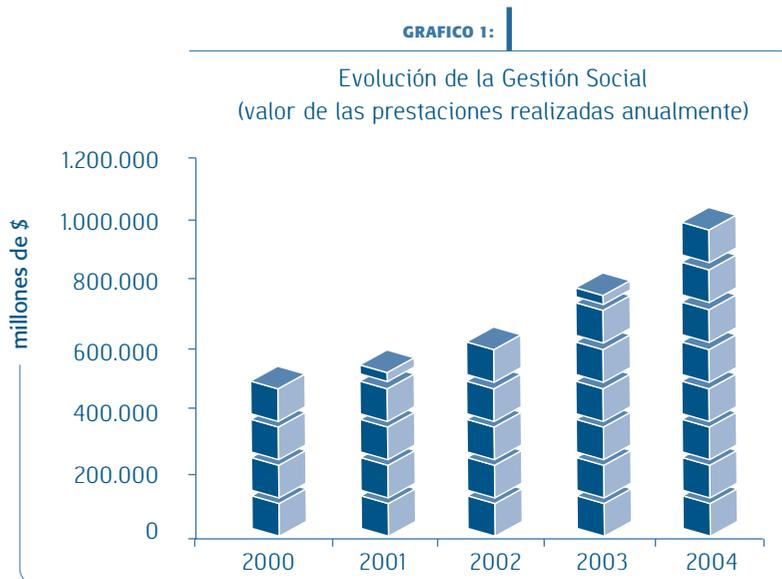
Área Seguridad Social:

- AFP Habitat
- Isapre Consalud
- Megasalud
- Inversiones Clínicas

Área Desarrollo de Mercados de la Construcción:

- Hipotecaria La Construcción
- Iconstruye
- AFV (Administradora de Fondos para la Vivienda)

En la actualidad, la Red Social presta servicios a aproximadamente 7.500.000 personas, es decir, 50% de la población nacional. Lo anterior se traduce en el hecho que la Red administra recursos equivalentes al 16% del PIB, entregando anualmente prestaciones valoradas en más de un billón de pesos (ver Gráfico 1).



Fuente: Consejo del Área Social - CChC.



Sólo por mencionar algunos hechos ilustrativos de la cobertura y trascendencia de la labor de la red Social de la CChC podemos destacar que:

- Las entidades de la Red otorgan anualmente más de 19 millones de prestaciones médicas y dentales.
- La accidentabilidad en el trabajo de las empresas protegidas es inferior a 7%, cifra inferior al registro de otras actividades comparables tanto a nivel nacional como internacional.
- Los colegios y liceos pertenecientes a la Red ocupan lugares de avanzada en las distintas evaluaciones realizadas (SIMCE y PSU).

I.3 Los proyectos sociales

En paralelo con velar por el crecimiento en cobertura y eficiencia de su Red Social, la CChC ha impulsado la realización de iniciativas sociales orientadas al apoyo a los sectores más postergados, concentrándose principalmente en los trabajadores del sector y sus familias. En este contexto, desde 1999 la CChC financia proyectos sociales por cuyos fondos concursan las distintas entidades sin fines de lucro de la Red Social.

El aporte creciente realizado por la CChC llegará en 2006 a UF 78.000 (ver Grafico 2), a través de 62 proyectos que irán en directo beneficio de los trabajadores de menores ingresos y de sus familias. Entre 1999 y 2006 se han comprometido aportes por UF 310.000, los que sumados a aportes indirectos implican un gasto real de UF 940.000.

En este contexto, la educación ha sido el destino preponderante de los aportes sociales de la CChC, lo que es reflejo de la importancia que el gremio da a la educación como principal herramienta de desarrollo y promoción social. Es por esto que en lo que sigue nos concentraremos en este ámbito al momento de profundizar en la labor social de la CChC y su Red Social.

II. El Énfasis en la educación

II.1 La educación y la distribución del ingreso

Hoy en día existe un consenso generalizado en torno a la importancia de la educación como principal herramienta para lograr una distribución del ingreso más equitativa

Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

GRAFICO 2:



Fuente: Consejo del Área Social - CChC.

GRAFICO 3:



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

en el largo plazo. Esto, por cuanto la educación es uno de los principales determinantes de los ingresos del trabajo, los que a su vez, son la fuente más importante de los ingresos del hogar. Además, cabe destacar que el acceso equitativo a educación de calidad es una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades.

Diversos estudios internacionales avalan la importancia de la educación como determinante de los ingresos del trabajo. Por ejemplo, Keane y Wolpin (1997) demuestran que la mayor parte de las diferencias salariales entre individuos provienen de las diferencias en las dotaciones de habilidades a los 16 años (capital humano inicial). Para el caso chileno, concretamente, podemos observar una marcada relación entre los años de escolaridad y el ingreso laboral, particularmente cuando la escolaridad supera los 17 años (equivalente a educación superior). En efecto, cada año adicional de educación básica y media tienen un efecto marginal sobre los salarios de 6 y 10%, respectivamente, mientras que para la educación superior el retorno adicional es del orden de 22% (Beyer, 2000).

Al igual que en la mayor parte de las economías mundiales, en nuestro país, los procesos de globalización y constante innovación tecnológica han ido acompañados de una creciente demanda por mano de obra calificada, con lo que la educación se ha convertido en uno de los

determinantes fundamentales de los ingresos del trabajo. A su vez, los ingresos del trabajo representan el 80% del ingreso autónomo de los hogares, por lo que los efectos de la escolaridad en el empleo y el salario de los trabajadores se transfieren rápidamente al hogar (MIDEPLAN, 2001). Sin embargo, y como se mencionó antes, los distintos niveles educacionales no tienen un retorno lineal sobre los salarios. Así, mientras para bajos niveles educacionales los años de escolaridad tienen escaso impacto en los ingresos, los años de estudio asociados a mayores niveles de educación sí juegan un rol preponderante.

Como es de esperar, estos resultados afectan principal y mayoritariamente a los quintiles más pobres de la población, ya que en estos sectores es donde se concentran los menores niveles de escolaridad. De este modo, bajos niveles de educación se asocian a menores niveles de empleo, a trabajos mal remunerados, a mayores niveles de pobreza y a la reproducción intergeneracional de ella.

Como se observa en el Gráfico 3, el ingreso laboral de los hombres asalariados se mantiene relativamente constante para niveles de educación inferiores a doce años de escolaridad. Sin embargo, una vez que se accede a algún tipo de educación superior, independientemente de cual sea ésta, cada año adicional de escolaridad se asocia a un ingreso cada vez mayor, particularmente a partir de los 17 años de escolaridad.



Consistente con lo anterior es la clara diferencia existente en la distribución de los distintos niveles de escolaridad por quintil de ingresos. Como da cuenta el Gráfico 4, mientras que más de 50% de la población del quintil I apenas cuenta con un nivel de escolaridad igual o inferior a educación básica completa, en el quintil V esta proporción se reduce a sólo 15%. A cambio, más de 50% de los trabajadores del quintil V tienen algún tipo de formación superior.

Cabe destacar que la poco equitativa distribución del capital humano no sólo está presente al considerar la población en su conjunto, sino que también se manifiesta en forma todavía significativa al centrar el análisis en las cohortes más jóvenes, esto a pesar de los constantes esfuerzos de las autoridades en materia de cobertura escolar.

En este sentido, la Tabla 1 muestra dos aspectos interesantes. Por una parte, en la última columna se presenta la distribución de la escolaridad entre los jóvenes de entre 18 y 29 años. Como es posible apreciar, el 25% de esta cohorte tiene un nivel educacional inferior a Enseñanza Básica Completa, casi el 50% no ha terminado o simplemente no terminó el colegio, mientras que sólo el 7,9% tiene educación superior completa. Por otra parte, en la segunda columna, está el ingreso promedio de acuerdo a los diferentes niveles educacionales alcanzados. Se observa que los salarios no crecen considerablemente para menos de doce años de educación, sin embargo, entre los doce años (media completa) y el rango de 13 a 16 años (superior incompleta) el salario promedio se incrementa en más de un 60%, y entre este rango y 17 años y más (superior completa), el salario promedio se duplica.

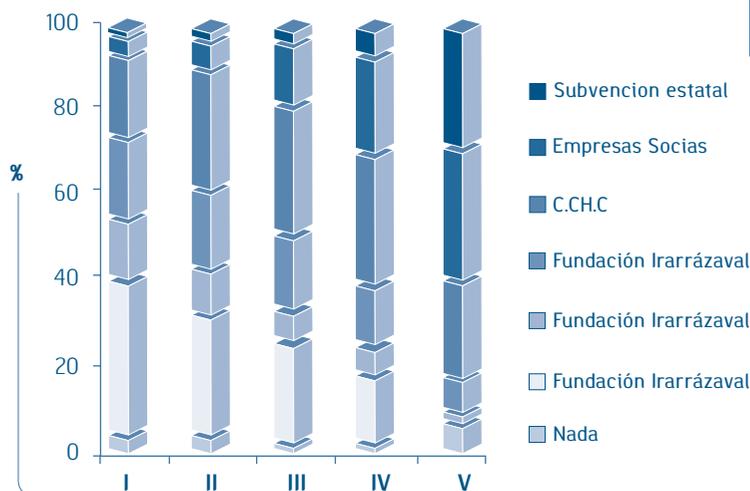
Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

GRAFICO 4:

Distribución de la escolaridad por quintil de ingreso (mayores de 18 años de edad)



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

Tabla 1:

Ingresos laborales según años de escolaridad
(Ocupados que trabajan 120 o más horas al mes entre 18 y 29 años)

Años de Escolaridad	Ingreso Promedio \$	% de la Población
0 a 7 años	156.058	25,1
8 años	174.157	8,8
9 a 11 años	200.496	15,1
12 años	249.837	27,2
13 a 16 años	409.540	15,9
17 y más	921.937	7,9
Total	324.050	100

Fuente: Encuesta CASEN 2003.

La pregunta lógica que surge entonces es si existe una mala distribución del ingreso o una mala distribución del capital humano que afecta en las posibilidades de lograr un nivel de ingresos determinado. Como se acaba de señalar, en Chile la distribución del capital humano no es equitativa, ni en las generaciones mayores ni tampoco en las nuevas. Por lo tanto, las inequidades salariales seguirán existiendo mientras no seamos capaces de igualar las oportunidades educacionales o al menos, reducir las brechas.

Ahora bien, es evidente que detrás de las diferencias en la escolaridad en un momento del tiempo, están las diferencias en las oportunidades educacionales a lo largo de toda la vida, desde el acceso a la educación preescolar, pasando por la posibilidad de terminar la educación secundaria, hasta el acceso a la educación superior. Si bien, todas estas etapas tienen una importancia particular en el desarrollo de las personas, en esta oportunidad nos centraremos en las herramientas concretas que se les entregan a los jóvenes de menores recursos en la educación media para incorporarse al mercado laboral.

II.2 Educación, distribución del ingreso y (des)empleo juvenil

Clave en la ecuación educación-empleo-distribución es la capacidad del sistema educativo de entregar herramientas y habilidades a los más jóvenes que les permitan insertarse en forma rápida al mercado

laboral. Lo anterior es particularmente relevante en el entendido que el contar con un trabajo no sólo implica la obtención del ingreso asociado, sino que también constituye una fuente adicional para la acumulación de capital humano.

Con todo, si bien el rápido acceso al mercado laboral es muy relevante, no debe sorprendernos ni alarmarnos en exceso el hecho de encontrar tasas de desempleo más altas en los jóvenes en comparación con el promedio de la población. En efecto, existe evidencia a nivel mundial, y Chile no es la excepción, de que la tasa de desempleo es considerablemente más alta en el sector joven de la población.

En el Gráfico 5 observamos las diferentes tasas de desempleo para diferentes grupos de edad y para la economía en su conjunto. Como es posible apreciar, la tasa juvenil es significativamente más alta que la tasa de desempleo nacional, en tanto que a medida que aumenta la edad, esta brecha tiende a reducirse. Guardando ciertas proporciones, este fenómeno no siempre es negativo, toda vez que en parte refleja el proceso de "matching" que se verifica al comienzo de la vida laboral, cuando jóvenes y empresas buscan alinear sus intereses. En otras palabras, los jóvenes se toman más tiempo para buscar un trabajo que les guste, sobre todo en su primer empleo.

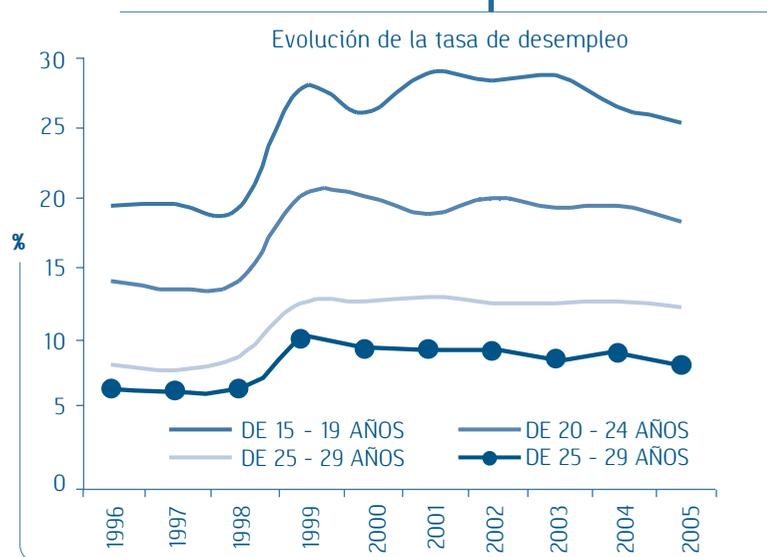


Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

GRAFICO 5:



Fuente: INE.

Sin embargo, aún cuando es normal observar mayores tasas de desempleo entre los jóvenes, largos periodos de inactividad al inicio de la vida laboral pueden tener consecuencias gravísimas para ellos, para sus familias y eventualmente para la sociedad en su conjunto. Lo anterior por cuanto frecuentemente la inactividad entre los jóvenes se traduce en:

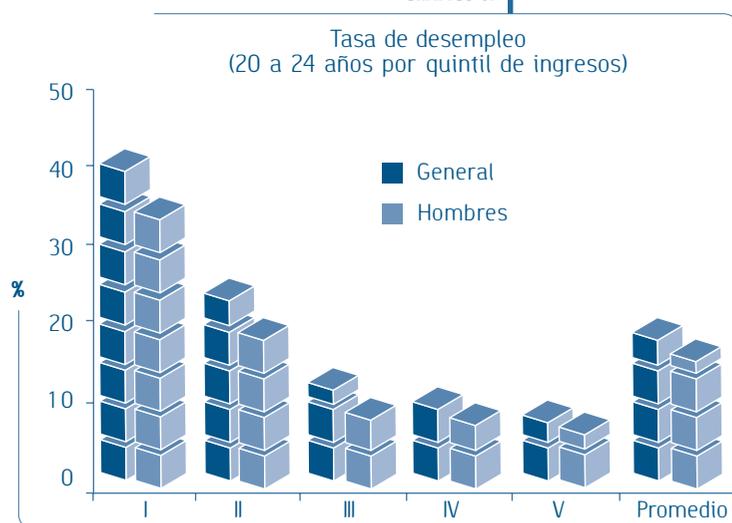
- Deterioro en el nivel de ingreso de sus familias, pues un joven desempleado es un ingreso menos en el hogar
- Posible repercusión en materia de drogadicción, alcoholismo y delincuencia
- Ausencia de acumulación de capital humano (experiencia laboral)

En términos de ingresos futuros y estabilidad laboral, la vinculación entre

educación y empleo también es estrecha. En efecto, como se señala en Coloma y Vial, 2003, el contar con más educación “no sólo aumenta el salario, sino también la probabilidad de trabajar una vez terminados los estudios, lo que a su vez permite seguir acumulando capital humano al adquirir mayor experiencia laboral”.

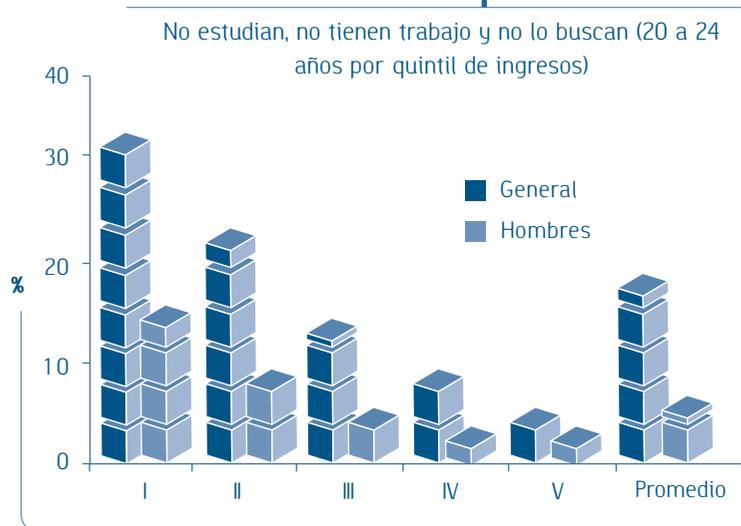
Una preocupación adicional es el hecho que la tasa de desempleo entre los jóvenes no sólo sea más alta, sino que a su vez sea aún mayor entre los jóvenes de los estratos socioeconómicos más bajos. Como se observa en el Gráfico 6, en los quintiles de menores ingresos la tasa de desempleo es significativamente mayor, especialmente para el quintil I.

GRAFICO 6:



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

GRAFICO 7:



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

Si bien esta situación es en cierto modo tautológica (por cuanto el propio hecho de estar desempleado incide en menores ingresos para el hogar, lo que aumenta la probabilidad de encontrarse en los quintiles de menores ingresos), particularmente preocupante es la relación que pueda existir entre mayores tasas de desempleo con mayores tasas de inactividad, es decir, la existencia de jóvenes que no estudian, no trabajan y tampoco buscan empleo.

Como muestra el Gráfico 7, en los quintiles de menores ingresos no sólo hay mayor desempleo, sino que también hay mayores porcentajes de jóvenes inactivos. Una de las causas detrás de este hecho puede ser la falta de expectativas de los jóvenes de menores ingresos dado que están concientes de sus desventajas respecto de la probabilidad de encontrar empleo y también respecto del ingreso que creen que pueden obtener. Lo más grave de esto es que estos jóvenes no

están acumulando capital humano, no están ganando experiencia y tampoco están llevando ingresos a su hogar. En este contexto, la situación de las mujeres más jóvenes es particularmente preocupante, contando ellas con tasas de inactividad que prácticamente triplican a la de los hombres en los quintiles más pobres.

Es evidente que detrás del desempleo, de la inactividad juvenil y de las diferencias entre quintiles, nuevamente uno de los factores determinantes es la educación. No es coincidencia que 45% de los jóvenes de los quintiles más pobres no haya terminado la educación media, comparado con la proporción de apenas 3,9% del quinto quintil (ver Tabla 2). Tampoco es coincidencia que 80% de los jóvenes de 21 años del quinto quintil estén cursando estudios de nivel superior, mientras que entre los jóvenes de la misma edad, pero del quintil más pobre, sólo 12,6% lo hacen (Larrañaga, 2005).



Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

Tabla 2:

Nivel de enseñanza alcanzada por los jóvenes (18 a 29 años)
por quintiles de Ingresos (Autónomo per cápita)

	Quintil I	Quintil II	Promedio quintiles I y II
Enseñanza media incompleta o menos (%)	53,4	39,1	45,8
Enseñanza media completa (%)	34,8	43,7	39,5
Enseñanza superior (%)	11,8	17,2	14,7
Total	100	100	100

Fuente: Larrañaga, 2005.

Como consecuencia, el círculo es el siguiente: mayores niveles educacionales generan menores tasas de desempleo, mejores empleos y mayores ingresos. Lamentablemente, los más pobres, escasamente tienen educación, por lo mismo, muchas veces están desempleados, y por lo tanto, difícilmente cuentan con los recursos necesarios para que sus hijos alcancen mayores niveles de educación.

II.3 El acceso a la educación y la alternativa de la educación media técnico profesional

En la actualidad, como se mencionó en el apartado anterior, los jóvenes de menores ingresos no entran, y en general, no tienen posibilidades reales de ingresar a la educación superior. Ello, por varias razones: primero, porque en general estudian en colegios de baja calidad, en los cuales no es una prioridad lograr que sus alumnos accedan a la educación superior; segundo, porque existen costos monetarios y no monetarios asociados a la Educación Superior que los jóvenes de escasos recursos no son capaces de solventar. Por último, y tal vez como consecuencia de las razones ya presentadas, los alumnos de los sectores más pobres se restringen a lo que algunos autores han denominado “el campo de lo posible”, es decir, acceder a la educación superior no está dentro de

las expectativas de estos jóvenes, para ellos sencillamente no es una posibilidad.

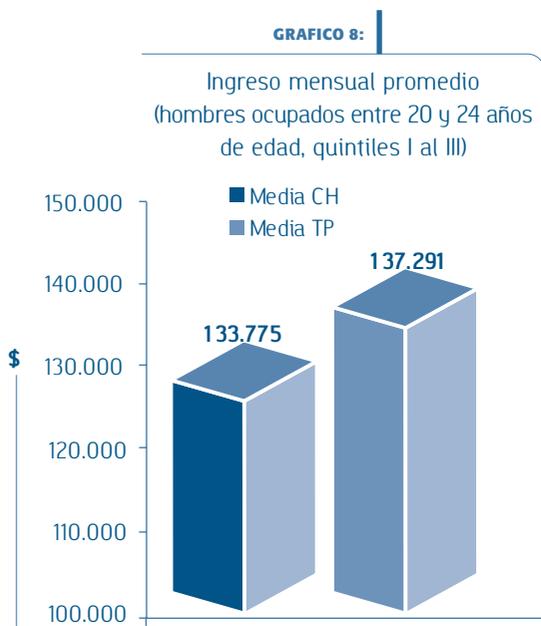
Por lo mismo, desde una perspectiva de política pública, en primer lugar interesa implementar políticas que incentiven a los jóvenes de menores recursos a terminar la educación media; y segundo, se debiera avanzar más en la provisión de un tipo de educación que les permita incorporarse mejor y más rápido al mercado laboral. Es en este contexto, donde surge la alternativa de la Educación Técnico Profesional, esquema en el que los jóvenes reciben herramientas prácticas que les permiten ingresar a trabajar más fácilmente y en mejores condiciones relativas.

Existe evidencia de que esta alternativa es efectivamente una herramienta relevante para la superación de la pobreza. Diversos estudios avalan esta posición, como en Contreras et al. (2005), quienes encuentran evidencia que “la educación técnica es relevante para salir de la pobreza, en contraposición con la educación media general”. Asimismo, respecto de los determinantes de la probabilidad de contar con un trabajo, en Coloma y Vial (2003) se verifica que “el efecto de un año adicional de enseñanza media científico-humanista es menor que aquel para un año adicional de enseñanza media técnico-profesional”.

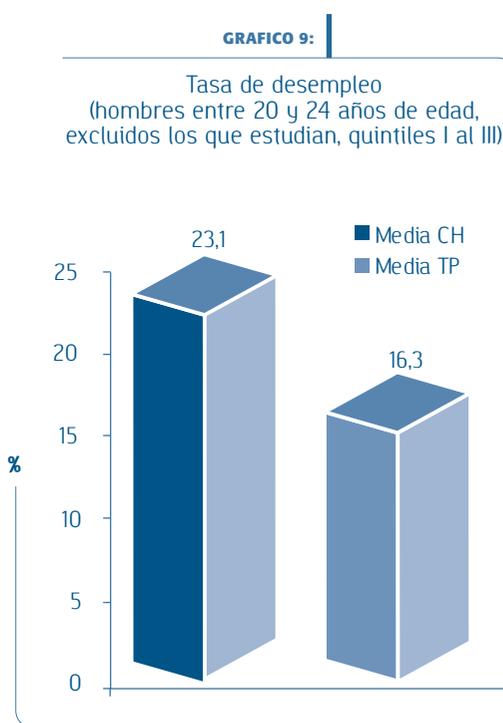
Ventajas de la Enseñanza Media TP

A partir de los datos de la encuesta CASEN 2003 quisimos verificar las potenciales bondades de la educación técnico-profesional por sobre la educación científico-humanista. Esto a través de tres indicadores: ingresos del trabajo, nivel de desempleo y condiciones laborales.

Para ello, construimos una muestra compuesta por hombres de entre 20 y 24 años, pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso, que terminaron la enseñanza media en cualquiera de las dos modalidades y que no continuaron con estudios superiores. Se optó por acotar el análisis a este segmento para evaluar las condiciones laborales de los jóvenes recién egresados de educación media, quienes difícilmente han logrado acumular grados significativos de capital humano específicos al empleo en que se desempeñan. El hecho de trabajar sólo con hombres se debe a que necesitamos tener indicadores que posteriormente podamos comparar con los obtenidos por los jóvenes egresados de los liceos de la Corporación Educacional de la CChC (sección siguiente).



Fuente: Encuesta CASEN 2003.



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

Los resultados encontrados se presentan a continuación:

- Ingresos del trabajo (todos los ocupados)
En términos de ingresos, la ventaja de los egresados de la enseñanza media técnico-profesional (TP) sobre los estudiantes de enseñanza media científico-humanista (CH) no es significativa, aunque se verifica una leve diferencia promedio de 2,6% a favor de la modalidad técnico-profesional.

- Nivel de desempleo
Los resultados muestran que, en promedio, la tasa de desempleo para los egresados de la enseñanza media CH es del orden de 23%, mientras que para los egresados de enseñanza media TP esta cifra baja a 16%, es decir, casi siete puntos porcentuales de diferencia en el desempleo entre los egresados de una modalidad y otra.



• Características del empleo

Las condiciones laborales de los jóvenes fueron evaluadas a través de dos indicadores: el tipo de contrato laboral y el tamaño de la firma en que se desempeñan. El primer indicador es especialmente relevante en términos de precariedad del empleo y en cuanto al acceso a sistemas de seguros de salud, de cesantía y seguridad social.

Como es posible apreciar en el Gráfico 10, las condiciones contractuales en que trabajan los jóvenes egresados de enseñanza media TP son más favorables. En efecto, 54% de ellos cuentan con contratos indefinidos, proporción que baja a 42% en el caso de los egresados de enseñanza media CH. Por otro lado, 18% de los egresados TP trabajan con contratos a plazo fijo, mientras que 28% lo hace sin contrato. En ambos casos, la proporción de los egresados CH que trabajan en estas condiciones son mayores. Lo anterior está directamente relacionado con el hecho de que un mayor porcentaje de los egresados TP trabajan en empresas de mayor tamaño (Gráfico 11), las que generalmente ofrecen mejores condiciones laborales.

Estos positivos resultados concuerdan con la evidencia encontrada en los estudios antes mencionados y permiten cuestionar algunos aspectos de lo que se ha hecho en el ámbito de las políticas educacionales en Chile en los últimos años. En efecto, se han hecho esfuerzos buscando dar un énfasis aún mayor a la Educación Media Científico Humanista, donde se persigue que los alumnos “aprendan a aprender”, bajo el supuesto de que después van a poder acceder a la educación superior.

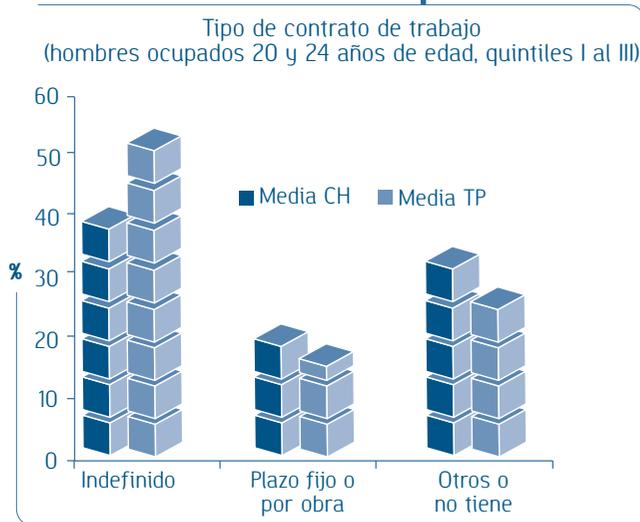
Específicamente, en 1993 se reestructuró la Enseñanza Media Técnico Profesional, reduciendo de cuatro a dos los años de especialización y destinando los diez primeros años escolares a una educación de carácter general. En este contexto, preocupa el hecho que, a partir de los datos revisados anteriormente, la apuesta por fortalecer la educación media CH no ha sido del todo exitosa, sino al contrario.

Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

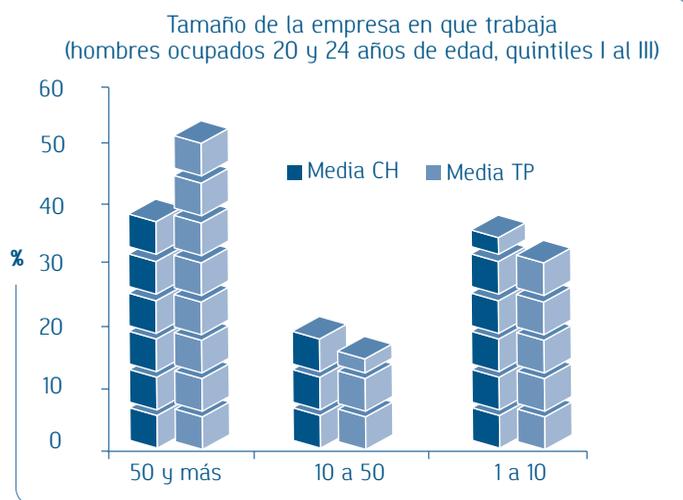
Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

GRAFICO 10:



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

GRAFICO 11:



Fuente: Encuesta CASEN 2003.

En la práctica lo que tenemos es un alto porcentaje de jóvenes de bajos recursos que cuando terminan su enseñanza media general no cuentan con herramientas concretas que les permitan incorporarse al mercado laboral, ni tampoco cuentan con el respaldo económico ni educativo como para aspirar a la educación superior. A contramano, tenemos una Educación Media Técnico Profesional desfavorecida, con recursos escasos que difícilmente le permiten alcanzar su real potencial, y que aún así, facilita la inserción de sus egresados al mercado laboral.

Ahora bien, lo anterior no implica que debamos concentrar todos nuestros esfuerzos en potenciar la educación media TP, ya que lo ideal sería equiparar las oportunidades de acceso a la educación superior. Sin embargo, esto último depende de políticas mucho más profundas que simples ajustes a las modalidades de enseñanza media. Como se dijo, el acceso a la educación superior está determinado por una serie de factores, muchos de los cuales quedan determinados en la más temprana infancia.

Así las cosas, mientras no se implementen cambios profundos y de largo plazo en materia educacional, o mientras éstos no den frutos, la alternativa de

ofrecer educación técnica de calidad no debe ser desechada sino todo lo contrario. En el corto y mediano plazo es perentorio entregar herramientas reales que permitan a los jóvenes desenvolverse adecuadamente en el mercado laboral, en especial a aquellos de escasos recursos.

III. La labor de la COREDUC

III.1 Antecedentes

La Corporación Educacional de la Construcción, COREDUC, es una de las 20 entidades que conforman la Red Social de la Cámara Chilena de la Construcción. Su objetivo es educar, capacitar y certificar personas para favorecer su desarrollo y contribuir a mejorar la competitividad de las empresas del sector construcción, en el marco valórico de la CChC.

La Tabla 3 resume la labor de esta corporación en términos de jóvenes matriculados y titulados, considerando también la educación de adultos. Entre 1999 y el 2005 se verifica una expansión anual leve pero sostenida en materia de educación de jóvenes, tanto en matrícula como en titulados.



Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

Tabla 3:

Indicadores generales

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio
Educación de jóvenes								
Matrícula	4.714	4.742	4.848	5.022	5.180	5.678	5.892	5.154
Titulados	608	640	718	786	750	685	806	713
Educación de adultos								
Capacitación	11.586	11.508	17.664	14.381	12.006	10.419	7.375	12.134
Certificación	2.232	3.394	3.750	2.882	4.126	3.246	1.987	3.088
Nivelación	200	150	732	1.856	1.701	2.005	1.490	1.162

Fuente: COREDUC.

Tabla 4:

Liceos de la COREDUC

Liceo	Comuna	Matrícula	Especialidades
Oscar Corona Barahona	La Calera	933	Edificación, Construcciones metálicas, Terminaciones de construcción, Electricidad, Electrónica, Mecánica Industrial.
Rafael Donoso Carrasco	Recoleta	529	Edificación, Electricidad, Administración, Instalaciones sanitarias
Víctor Bezanilla Salinas	Santiago	816	Edificación, Productos de la madera, Refrigeración y climatización, Instalaciones sanitarias, Construcciones metálicas.
Sergio Silva Bascuñán	La Pintana	566	Electrónica, Refrigeración y climatización.
Ernesto Pinto Lagarrigue	Rancagua	1.092	Terminaciones de construcción, Electricidad, Productos de la madera, Refrigeración y climatización, Obras viales y de infraestructura, Construcciones metálicas, Dibujo técnico.
Hernán Valenzuela Leyton	Hualpén	758	Edificación, Construcciones metálicas, Electricidad, Productos de la madera, Refrigeración y climatización, Instalaciones sanitarias.
Jorge Sánchez Ugarte	Concepción	1.198	Administración, Secretariado, montaje industrial

Fuente: COREDUC.

La labor de la COREDUC en materia de educación de jóvenes se realiza a través de siete liceos de modalidad técnico profesional a los que asisten cerca de 6.000 jóvenes de escasos recursos. Como podemos ver en la Tabla 4, cada uno de estos liceos ofrece distintas especialidades técnicas, donde en general prevalecen las especializaciones vinculadas al sector construcción.

III.2 Impacto de la labor de la COREDUC

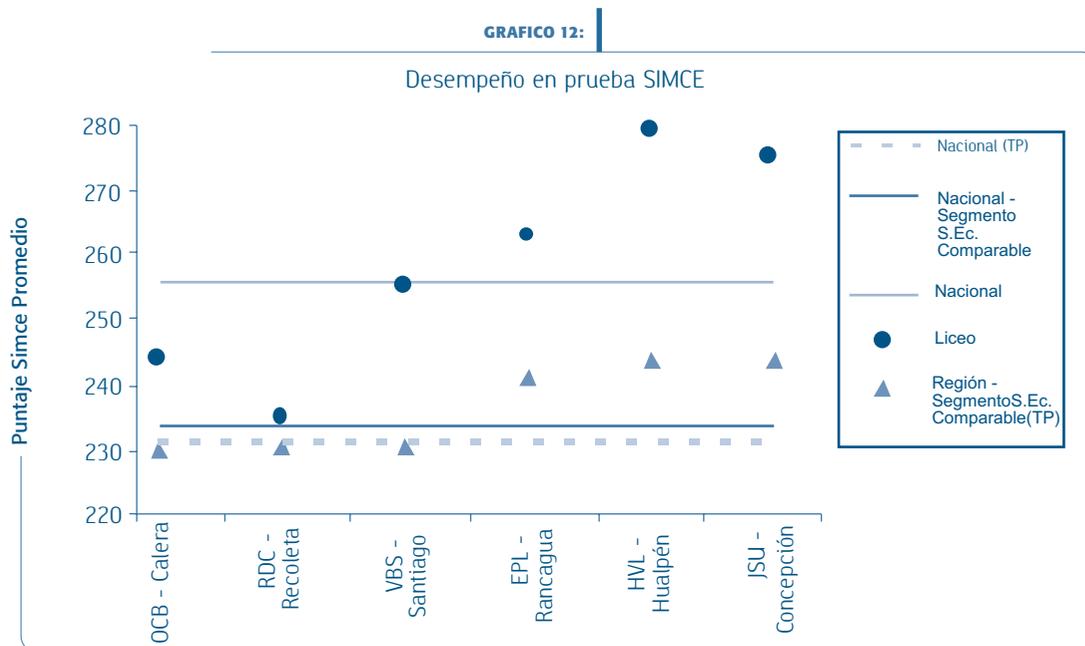
Buenas maneras de medir el impacto de la labor de la COREDUC son evaluar el rendimiento académico de sus actuales alumnos y revisar la inserción laboral de sus egresados recientes.

En términos de los resultados académicos, los colegios de la COREDUC han logrado resultados en el SIMCE superiores a los de establecimientos comparables, esto a pesar de tratarse de liceos técnicos que privilegian la enseñanza de contenidos que no son evaluados en este instrumento de medición de la calidad de la educación. Más aún, revisando los resultados del SIMCE 2003 aplicado a alumnos de segundo medio, observamos que tres de los liceos se encuentran incluso por sobre el promedio nacional, el que incluye a colegios y liceos que atienden a estratos socioeconómicos más altos (puntos azules sobre la línea celeste en el Grafico 12).

Asimismo, en los seis liceos en que se rindió la prueba obtienen resultados superiores al promedio nacional de los establecimientos TP (línea punteada gris) y superiores también al promedio nacional del segmento económico comparable (en promedio pertenecientes a los quintiles de ingreso II y III, línea negra). A esto se suma que los seis liceos son mejor evaluados que el promedio de los liceos técnicos localizados en la región en que se encuentran (puntos negros versus triángulos grises).

En otras palabras, se trata de liceos con excelentes resultados promedios en el SIMCE, lo cual resulta particularmente llamativo considerando que la educación que se ofrece es de carácter técnico-profesional y el SIMCE mide aspectos de la educación científico-humanista.

Por otra parte, en relación con la inserción laboral de los egresados de los liceos de la COREDUC, a partir de los datos de encuestas de seguimiento de titulados que realiza la corporación podemos calcular indicadores comparables a los presentados



Fuente: Mineduc.



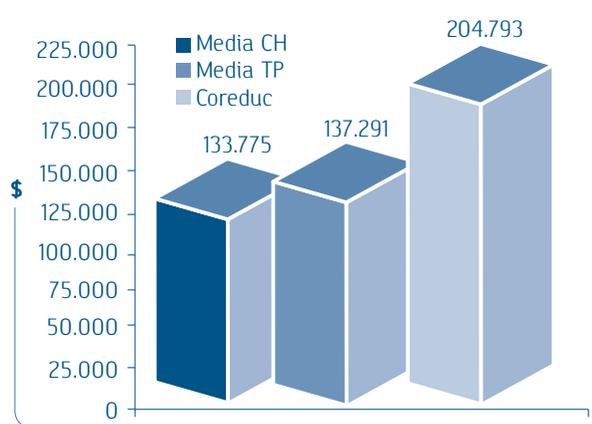
Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

GRAFICO 13:

Ingreso mensual promedio
(hombres ocupados 20 y 24 años de edad, quintiles I al III)



Fuente: Encuesta CASEN 2003 y Encuesta de Seguimiento.

en la sección anterior, cuando mostramos los beneficios relativos de la educación media técnico profesional respecto de la modalidad científico-humanista.

TP donde el incremento salarial era sólo marginal, en el caso de los liceos de la Corporación el aumento sí es significativo.

Ingresos del trabajo

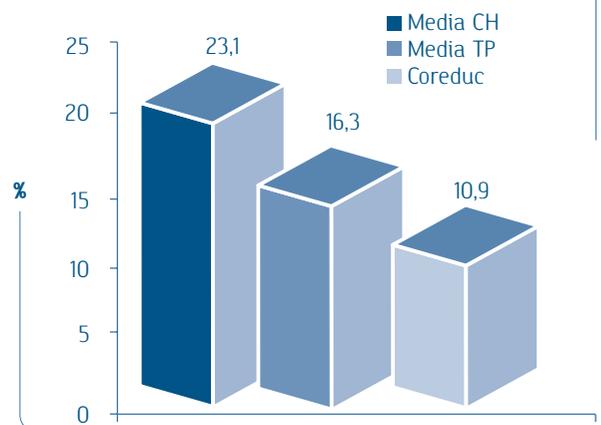
En promedio, el ingreso mensual de los egresados de los liceos COREDUC es 50% superior al del resto de los jóvenes con enseñanza media completa del estrato socioeconómico comparable. A diferencia de lo observado entre media CH y media

Nivel de desempleo

Como vemos en el Gráfico 13, la tasa de desempleo de los egresados de los liceos COREDUC es de sólo 11%, una tasa sustancialmente menor a la de los egresados de media CH y del promedio de los egresados de media TP.

GRAFICO 14:

Tasa de desempleo
(hombres ocupados 20 y 24 años de edad, excluidos los que estudian, quintiles I al III)



Fuente: Encuesta CASEN 2003 y Encuesta de Seguimiento.

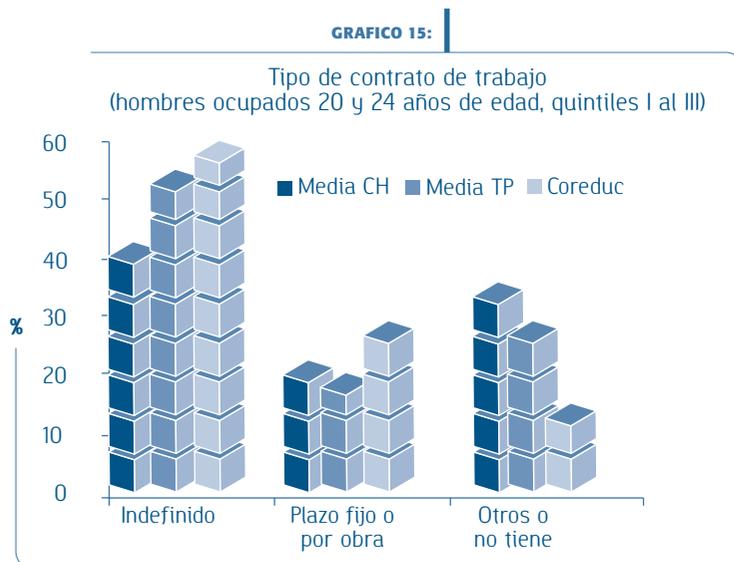
Características del empleo

Consistentemente, las condiciones contractuales en que trabajan los egresados de COREDUC son también mejores que las que enfrentan el resto de los egresados de media CH y TP del segmento socioeconómico comparable.

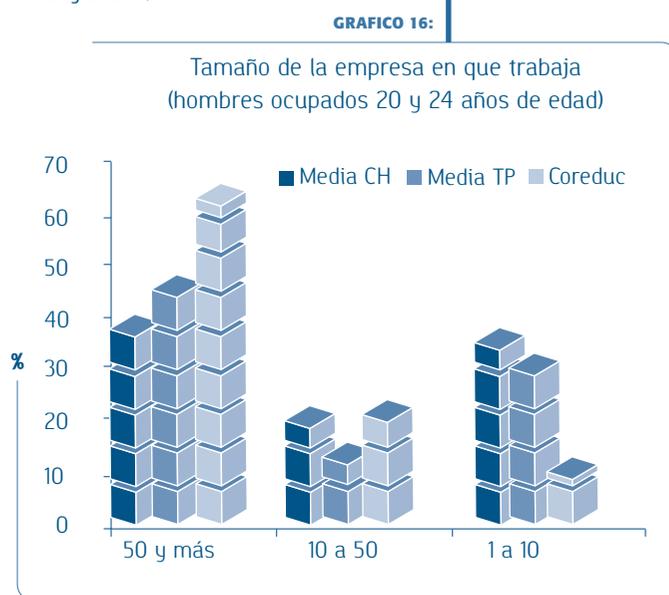
Específicamente, observamos que el porcentaje de egresados COREDUC con contrato indefinido o a plazo fijo es mayor que para el común de los egresados de media TP y media CH, mientras que

el porcentaje de alumnos que trabaja sin contrato es sustancialmente menor.

Asimismo, el porcentaje de egresados COREDUC que trabajan en empresas de mayor tamaño también es más alto. De hecho, más del 65% trabaja en empresas de más de 50 empleados, proporción que supera en más de diez puntos porcentuales a la de los egresados de media TP y en casi 25 puntos a la de los egresados de media CH.



Fuente: Encuesta CASEN 2003 y Encuesta de Seguimiento.



Fuente: Encuesta CASEN 2003 y Encuesta de Seguimiento.



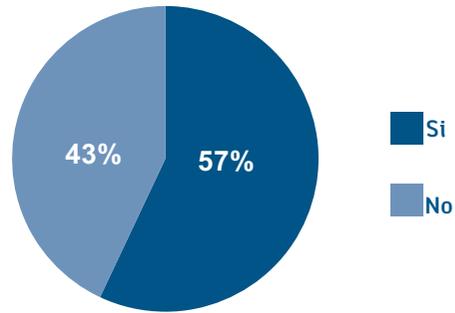
Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

GRAFICO 17:

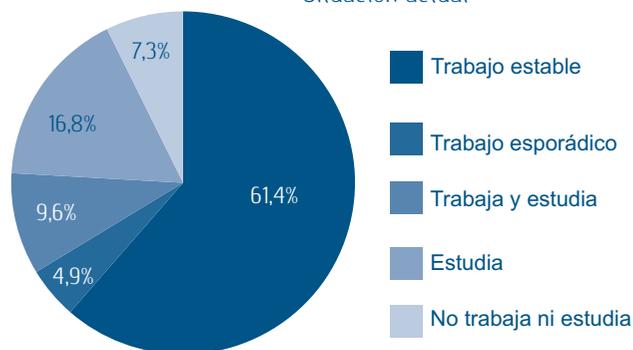
¿Siguió estudiando una carrera?



Fuente: Encuesta de Seguimiento.

GRAFICO 18:

Situación actual



Fuente: Encuesta de Seguimiento.

Más allá de estos exitosos indicadores en cuanto a tasa de desempleo, nivel de ingresos y condiciones laborales, cabe señalar que un alto porcentaje de los egresados COREDUC opta por continuar sus estudios. Es decir, aún cuando las herramientas que reciben en su enseñanza media les permiten incorporarse con mayor facilidad al mercado laboral, muchos de ellos entienden la importancia que tiene la educación a lo largo de la vida y deciden seguir estudiando. La mayoría estudia carreras técnicas, donde una alta proporción lo hace de manera vespertina.

III.3 ¿Qué explica las diferencias?

Evidentemente, existen enormes diferencias entre los resultados obtenidos por los egresados COREDUC y el común de los establecimientos TP. Por ello, a continuación se explicitan las principales razones que podrían estar determinando estos resultados.

Mayores recursos

Es un hecho que la educación TP es más costosa ya que requiere de cursos más personalizados, de un mayor nivel de

infraestructura y de profesores con una formación técnica específica, por lo tanto, es de esperar que la subvención estatal sea mayor a la de enseñanza media CH.

En la práctica, si bien la subvención por alumno es mayor para la enseñanza media TP, el diferencial entre los aportes es insuficiente, en particular luego de la entrada en vigencia de la Jornada Escolar Completa (JEC). Como se observa en el Gráfico 19, el diferencial de subvención entre una modalidad y otra es de \$4.000 para establecimientos sin jornada escolar completa, y de poco más de \$2.000 para aquellos ya incorporados a la JEC.

Además, desde 1993 la mayor subvención a los establecimientos TP sólo se recibe cuando los alumnos están en tercero y cuarto medio.

De este modo, los recursos adicionales para la enseñanza media TP apenas alcanzan para financiar la contratación de profesores especialmente capacitados, y sencillamente no permiten tener cursos más pequeños, ni tampoco la renovación de maquinarias, equipos y laboratorios con la frecuencia requerida.

En el caso de los liceos de la COREDUC, el grueso de los recursos utilizados también provienen de aportes fiscales, los cuales no han presentado

mayores variaciones en los últimos años. Sin embargo, adicionalmente se reciben aportes de la CChC, de empresas socias y de fundaciones, los cuales han sido crecientes a lo largo del tiempo (ver Gráfico 20). Además, cabe destacar que al tratarse de una entidad sin fines de lucro, todos los excedentes que puedan existir se reinvierten.

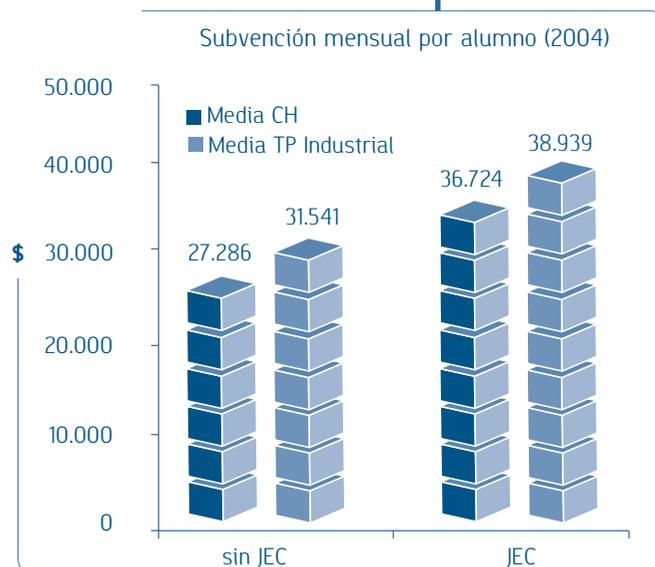
Todo lo anterior, permite un mayor gasto promedio por alumno, lo cual se traduce en mejor infraestructura, mejores profesores y menos alumnos por cursos. Así las cosas, los resultados obtenidos por la COREDUC apuntan a demostrar que más recursos sumados a una gestión eficiente y un cuerpo docente de calidad, efectivamente derivan en mejores resultados.

Una alianza educación-empresa

Clave en los buenos resultados de la educación técnico profesional, es el vínculo que se da entre empresas y liceos, entre la demanda y la oferta de trabajo. Esto por cuanto es fundamental que se impartan especialidades que el mercado efectivamente requiere y que las habilidades desarrolladas sean coherentes con el desarrollo tecnológico del sector productivo.

Lograr lo anterior es tremendamente costoso, razón por la cual es aconsejable explorar y masificar otras formas de aprendizaje en el lugar de trabajo:

GRAFICO 19:

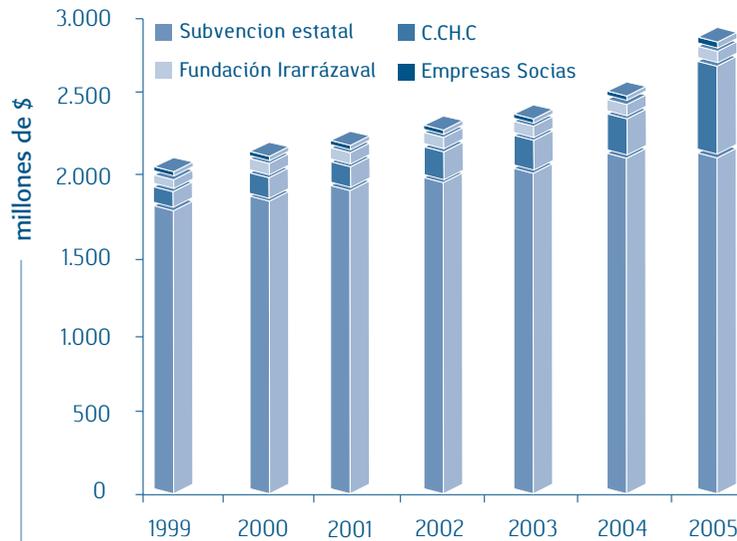


Fuente: Mineduc.



GRAFICO 20:

Aportes públicos y privados a la gestión de COREDUC



Fuente: COREDUC.

- Formación Dual
- Prácticas profesionales

En el caso de los liceos de la COREDUC, es particularmente destacable su estrecho y directo vínculo con la empresa. Lo anterior se logra a través de:

- Consejo de Administración:
La orientación general de los liceos COREDUC es de responsabilidad de un Consejo de Administración compuesto por ocho empresarios socios de la CChC.
- Consejos Asesores Empresariales:
Existen Consejos de Asesores Empresariales que, en conjunto, están compuestos por 42 empresarios y profesionales que apoyan a la orientación específica de los liceos.
- Formación Dual:
Los liceos COREDUC tienen convenios con 348 empresas para poner en marcha sus programas de Formación Profesional Dual, cuyo fin es alternar la enseñanza técnico profesional en aula con entrenamiento en el lugar de trabajo, de manera tal de acercar los estudiantes a los puestos laborales.

- Práctica Profesional

Los alumnos COREDUC cuentan con la posibilidad de desarrollar sus prácticas profesionales en 376 empresas, lo cual les permite ejercitar lo aprendido y también, generar potenciales vínculos laborales de carácter más permanente.

El compromiso con una educación de excelencia
Sin poner en duda el compromiso de otros sostenedores, hay algunos aspectos en la gestión de la COREDUC que bien vale destacar:

- Realización anual de un Estudio de Seguimiento a Titulados
Cada año se encuesta a una muestra representativa de los titulados dos años antes, recabando información de ocupación, empleo y utilidad de las habilidades desarrolladas. Este estudio representa una fuente de información que permite ir mejorando constantemente aquellos aspectos deficientes y reforzando las buenas prácticas.

Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

- Pruebas corporativas

Anualmente se realizan pruebas corporativas comunes a los siete liceos en las materias de lenguaje, matemática, historia y ciencias. Esto permite verificar el alineamiento curricular y el cumplimiento de los planes y programas del Ministerio de Educación.

- Proyecto Desarrollo de la Autoestima para el Desarrollo de los Aprendizajes (PDA)

Talleres orientados a la restitución de aprendizajes deficitarios y a potenciar la autoestima de los estudiantes que ingresan a primero medio, los que provienen de escuelas básicas diversas.

- Educación en valores y formación espiritual

Entre otros valores, se busca explícitamente potenciar la creatividad, disciplina, capacidad de emprendimiento y la honestidad. Anualmente se aplican evaluaciones que permiten medir la percepción que los estudiantes tienen del ambiente formativo valórico de su establecimiento. Además, el crecimiento personal y espiritual se promueve a través de celebraciones litúrgicas, grupos de formación, preparación para recibir sacramentos, retiros, peregrinaciones y trabajos solidarios.

IV. Reflexiones finales

Como analizamos en la primera parte de este trabajo existe una vinculación clara y directa entre una mala distribución del ingreso y la inequidad en la distribución del capital humano. La ecuación educación-empleo-ingreso puede derivar (y de hecho lo hace) en un estancamiento en la situación socioeconómica de grupos vulnerables, toda vez que si éstos no pueden acceder a una educación de calidad, difícilmente lograrán emplearse en forma estable en puestos bien remunerados, lo cual implica a su vez, menores ingresos laborales en el largo plazo y la reproducción intergeneracional de la pobreza. El acceso equitativo a una educación de calidad es una condición necesaria para garantizar la igualdad de oportunidades y se constituye a su vez como la principal herramienta para superar la pobreza en el largo plazo.

En este sentido, la necesidad de motivar a los jóvenes de menores ingresos a terminar sus estudios secundarios e idealmente continuar con estudios técnicos o universitarios es cada día mayor y más urgente. Sin embargo, dado que el ingreso a la educación superior no es fácil ni accesible para todos los estratos socioeconómicos, resulta necesario poner énfasis en otras opciones de capacitación que permitan, especialmente a los jóvenes de los quintiles más pobres, insertarse en forma rápida y permanente al mercado laboral.

En este contexto surge la alternativa de la Educación Media Técnico Profesional, sobre la cual existe evidencia respecto de sus ventajas como facilitador del ingreso al mercado laboral y como herramienta complementaria en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, el éxito de la educación técnico-profesional no surge por sí solo. Una educación técnica extemporánea y/o mal impartida tiene beneficios nulos para los egresados y un alto costo para la sociedad.

Adicionalmente, es de vital importancia contar con un nivel de financiamiento que permita aplicar programas de calidad, con infraestructura adecuada, con profesores debidamente capacitados y con un número limitado de alumnos por curso. Para ello, la subvención estatal debe ser consecuentemente mayor.

Complementariamente al mayor aporte estatal requerido, interesa incentivar la participación de la empresa privada en el proceso educativo. Tanto por el ahorro de costos que permite el aprendizaje en el lugar de trabajo, como por los beneficios de enseñar habilidades efectivamente demandadas. Por su parte, la participación de la empresa en este esquema le reporta a su vez beneficios directos ya que le permite acceder a mano de obra altamente calificada de acuerdo a sus necesidades concretas.

En términos generales en cuanto al aporte privado a la política social, estimamos que más allá de las consideraciones éticas, la Responsabilidad Social Empresarial puede incluso ser abordada como una inversión por parte de la empresa, tanto



Respuestas privadas a problemas sociales

El Aporte de la CChC a la Políticas Sociales: El caso de la educación

Lorenzo Constans y Slaven Razmilic

por sus beneficios directos (relación con la comunidad, clima laboral interno, imagen, etc.) como por el beneficio de largo plazo asociado al mayor crecimiento económico de una sociedad más cohesionada y participativa.

Por otro lado, es recomendable que el Estado abra espacios que permitan un mayor aporte privado a la política social, ya sea a través de la prestación de servicios o bien por la vía de su financiamiento directo (democracia tributaria). La experiencia y la participación del sector privado en la política social son claves para

el diseño y la implementación de políticas eficientes y sostenibles en el largo plazo.

Finalmente, cabe señalar que más allá de los beneficios ya enunciados respecto de la participación privada en materias sociales, se estima necesario un compromiso mayor por parte de las empresas con los sectores más vulnerables. El compromiso demostrado por la CChC, su Red Social y muchos de sus socios es buen punto de partida y un muy buen ejemplo, el que debe ser profundizado y replicado.

REREFENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Beyer, H. (2000), *Educación y Desigualdad de Ingresos: Una nueva mirada*, Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos, Santiago (Verano, 2000).

Butelmann, A. y P. Romaguera (1993), *Educación Media en General Vs. Técnica: retorno económico y deserción*. Estudios CIEPLAN N° 38, CIEPLAN, Santiago.

Coloma, F. y B. Vial (2003), *Desempleo e inactividad juvenil en Chile*, Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, Cuadernos de Economía (Abril, 2003).

Contreras, D., R. Cooper, J. Hermann y C. Neilson (2005), *Movilidad y Vulnerabilidad en Chile*. Serie en foco N° 56, Expansiva, Santiago, 2005.

García Huidobro, J. y C. Bellei. (2003), *Desigualdad Educativa en Chile*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Keane, M. y K. Wolpin (1997), *The Career Decisions of Young Men*, *Journal of Political Economy*, Vol.105, N° 3.

Larrañaga, O. (2005), *Brechas Socioeconómicas de la Población Chilena*, en *Umbrales Sociales 2006*. Propuesta para una futura política social, Capítulo I, Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago.

MIDEPLAN (2001), *Deserción Escolar e Inserción Laboral de los Jóvenes*, Documento N° 19, en: Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998), Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social, Santiago.

OECD (2004), *Reviews of National Policies for Education: Chile*.

5.

Hacia un Sistema de
Protección Social fundado
en derechos

Clarisa Hardy



5. Hacia un Sistema de Protección Social fundado en derechos

Respuestas privadas a problemas sociales

Hacia un Sistema de Protección Social fundado en derechos

Clarisa Hardy

*Clarisa Hardy**

I. Situación Actual: Fundamentos de la Protección Social

En el transcurso de los gobiernos de la Concertación hemos transitado desde el dominio de las políticas asistenciales a la construcción de las bases de una red de protección social fundada en derechos garantizados. El paso desde una política social restringida al ámbito de la

satisfacción de necesidades básicas, hacia una política social fundada en el criterio de derechos ciudadanos, es el más importante avance de estos años.

El proceso de democratización y los avances sociales que le han acompañado, han contribuido a la conformación de una ciudadanía que, con mayores derechos y cada vez más conciente de ellos, reclama su ejercicio y los hace exigibles.

Avances Sociales

- Reducción de la pobreza: del 38,6% de la pobreza en 1990 al 18,8% en el año 2003, según la última medición de la CASEN 2003, proceso de reducción que se mantuvo aún en el período de crisis y desaceleración económica de finales de los noventa, por contraste con los fenómenos de pauperización que se dieron en el resto de América Latina.

- Ampliación de accesos de la población a las más importantes prestaciones sociales: cobertura universal en la enseñanza básica y reducción sostenida de la deserción escolar en la enseñanza media (7,2% en 2003), duplicación de cobertura en la educación superior, plan garantizado de prestaciones en salud para todos los usuarios, tanto del sistema público como privado, disminución del déficit habitacional y erradicación de campamentos, entre los más importantes indicadores.⁵⁰

- Destacable impacto distributivo del gasto social: si al ingreso autónomo se agrega

* Ponencia de la Ministra de Planificación, en el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social realizado los días 26 y 27 de junio del 2006 en Madrid.

⁵⁰ Los últimos datos censales (2002) y de la CASEN 2003 muestran la universalización de accesos: con excepción de la educación preescolar que tiene una cobertura de sólo 35% (no obstante haberse casi duplicado la cobertura entre 1990 y 2003), la educación básica cubre al 99,1% de los niños en edad escolar y la enseñanza media al 92,8%. En habitabilidad, el 96% de las viviendas cuenta con alumbrado y el 91% con agua potable. En materia de salud, la sensible disminución de la mortalidad materno-infantil y la erradicación de la desnutrición son, entre otros, indicadores de coberturas universales en atención primaria de salud, así como el sostenido aumento de la esperanza de vida, que nos asemeja a los países de alto nivel de desarrollo.

el gasto social (subsídios monetarios, educación y salud), la distancia que separa al 10% más rico del 10% más pobre de los hogares se reduce de 34,1 a 13,2 veces.

- Implementación de varias iniciativas que pretenden eliminar las barreras discriminatorias que pesan sobre diversos grupos de la sociedad: ley de filiación, ley indígena, ley sobre la discapacidad, nueva legislación sobre acoso sexual y sobre violencia intrafamiliar, retención de estudiantes embarazadas en el sistema escolar, proyecto de ley antidiscriminación en discusión actualmente en el Congreso, por mencionar algunas.

Desigualdades y cambios en la sociedad: fundamento de la protección social

Sin embargo, este proceso se ha estado produciendo con desigualdades. Es justo reconocer que se han estado venciendo los fenómenos de exclusión social que segregaban a importantes segmentos de la población -por condiciones étnicas, de género, etáreas, territoriales o por origen social- pero dicho proceso de integración ha sido desigual y tiene como trasfondo una inequitativa distribución del ingreso⁵¹ que, históricamente presente en la conformación de la sociedad chilena, se hace más intolerable en la actualidad, precisamente por la vivencia de una inclusión que se produce con desigualdades que no se explican en función de los méritos y, por lo mismo, en las posiciones que deberían asociarse a tales méritos.

Si una alta desigualdad, en sí misma es fuente de insatisfacción, la percepción de que ella es atribuible a factores adscriptivos, a la falta de oportunidades o, cuando existen formalmente, a las limitaciones para contar con justas oportunidades,⁵² provoca -si no irritación- al menos frustración.⁵³ Y junto con ella, sentimientos de miedo por las inseguridades y desprotecciones ante eventos imprevisibles y no controlables.⁵⁴

Pero la necesidad de un sistema de protección social no sólo es el resultado de las inseguridades que acompañan a los déficits de equidad existentes. También de los cambios acelerados vividos por nuestra sociedad y que generan vulnerabilidades asociadas a nuevos riesgos, como son:

- El surgimiento de una pobreza “moderna”, más escolarizada, con mejores condiciones de vida y vinculada a los rasgos del mercado laboral y a fenómenos de precarización del empleo, que implican una alta rotación de la pobreza.⁵⁵

- Impacto de cambios en los roles de género, fruto de una creciente participación política y laboral de las mujeres, que dificultan compatibilizar, por una parte, vida laboral y familiar y, por otra, los roles femeninos tradicionales realizados en el ámbito doméstico (cuidado de niños, de adultos mayores, de personas postradas o discapacitadas) con las exigencias laborales, cuestión que lleva a la necesidad de contar con políticas públicas que liberen a las familias de la excesiva carga de responsabilidades, así como del cuidado y

⁵¹ Como se evidencia en la distribución del ingreso, que pone a Chile como el cuarto país de América Latina cuyo 10% más rico es el que más concentra riqueza y como el décimo por la distancia entre el quintil más rico y el más pobre (CEPAL, Panorama Económico Social de América Latina, 2005).

⁵² En el sentido que le otorga John Rawls (Justice as Fairness, 2000): la constatación de que existen oportunidades que son meramente formales y, por tanto, que hay límites a la posibilidad de acceder a aquellas oportunidades que están formalmente abiertas y/o que sean oportunidades de calidades comparables. Esta situación es el telón de fondo de la reciente y masiva movilización estudiantil que repuso a la educación -en cuanto a su acceso equitativo de calidad- en la agenda política nacional.

⁵³ Muchos expertos señalan que es la fuente de los delitos y de la violencia con que se practican, especialmente en los delincuentes jóvenes socializados en este período en que el discurso de las oportunidades y de retribución al esfuerzo es contradicho por sus vivencias.

⁵⁴ Como lo confirma la demanda al estado (gobierno, parlamento, municipios, carabineros, sistema judicial) de protección ante los riesgos que aparece en distintos estudios de opinión y de percepciones realizados por entidades como CERC, Fundación Chile 21, IDEAS, Corporación Humana.

⁵⁵ En la encuesta panel de la CASEN, realizada los años 1996 y 2001, en la que se sigue la trayectoria de las mismas familias, se advierte que el 46,6% de los pobres en 2001 no lo eran cinco años atrás, así como casi el 60% de los pobres en 1996 habían dejado de serlo cinco años después.



Respuestas privadas a problemas sociales

Hacia un Sistema de Protección Social fundado en derechos

Clarisa Hardy

protección de los miembros más dependientes de las familias.⁵⁶

- La evidencia de transformaciones en la organización familiar y la coexistencia de una diversidad de tipos de familias para las que no existen respuestas adecuadas: conviven familias que responden al modelo tradicional biparental, con familias de jefatura femenina, convivencias, familias unipersonales especialmente de mujeres adultas mayores solas, entre las más frecuentes.⁵⁷

- Cambios demográficos en curso, con un progresivo envejecimiento de la sociedad chilena por el aumento de la esperanza de vida y por una reducción de la tasa de natalidad, que nos asemeja al perfil demográfico de países de alto nivel de desarrollo.⁵⁸

- La existencia de un fenómeno migratorio nuevo dada la situación de Chile en el contexto de la región y, especialmente, de los países vecinos, en que contamos con una presencia cada vez más importante de inmigrantes del exterior, en un proceso de previsible expansión.⁵⁹

Todas estas dinámicas comportan nuevos riesgos que amenazan a grupos y sectores sociales nuevos, como son -adicionalmente a la población en condiciones de extrema pobreza y pobreza- segmentos no pobres

vulnerables⁶⁰ y, específicamente, a la población infantil, personas con discapacidad, adultos mayores especialmente solos, madres adolescentes y mujeres jefas de hogar, comunidades y personas indígenas, inmigrantes con una alta presencia de mujeres con hijos pequeños o solas que han dejado a sus familias en los países de origen.

II. Hacia un Sistema de Protección Social

A las acciones deliberadas de defensa ante los riesgos que impiden o limitan el despliegue de los derechos se las define, clásicamente, como políticas de protección social, las que han dado lugar a distintos sistemas organizados según principios y reglas que cada sociedad conviene políticamente. En otras palabras, frente a las inseguridades que acompañan la vida en sociedad y que ponen en riesgo los derechos de las personas, se erigen sistemas de protección social que varían de acuerdo a los arreglos políticos que acuerdan las sociedades.

Identificar cuáles son estos riesgos, en primer lugar, y precisar su grado previsible de ocurrencia, en segundo lugar, permite reconocer las vulnerabilidades que existen y los sectores sociales que las

⁵⁶ Aún cuando el nuestro es el país latinoamericano con la más baja tasa de participación laboral femenina, la tasa de actividad de las mujeres está creciendo velozmente como lo revela la sistemática incorporación de mujeres al mercado laboral, especialmente en los tramos de edad entre los 18 y 25 años de edad, en plena edad fértil.

⁵⁷ Los hogares nucleares (biparentales con hijos) representan el 57% del total de familias, mientras que el 43% restante representa otros tipos de familias.

⁵⁸ Según los datos del Censo 2002, la esperanza de vida al nacer es de 77,4 años promedio nacional, teniendo las mujeres un promedio de 80,4 años. Con información del año 2005 (CEPAL/CELADE e INE), un adulto de 60 años en la actualidad tiene una esperanza de vida de 20,7 años más en el caso de los varones (80,7 años) y de 24,5 años más en el caso de las mujeres (84,5 años).

⁵⁹ Los datos del Censo 2002 muestran un incremento significativo de la inmigración de países vecinos respecto del censo anterior: de los 105.070 extranjeros residentes en Chile el año 1992 (lo que representa un 0,8% del total de la población nacional), se sube a un total de 184.464 extranjeros residentes diez años después (lo que representa un 1,2% de la población nacional). En su mayoría de Argentina (26%), Perú (21%), Bolivia (6%) y Ecuador (5%).

⁶⁰ El 70% de las familias chilenas tiene un ingreso familiar inferior al ingreso promedio nacional de las familias (\$528.500), correspondiente a un per cápita familiar de \$135.000, monto equivalente al actual ingreso mínimo (CASEN 2003).

experimentan. Instalar, entonces, un Sistema de Protección Social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia: determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan. Por cierto que esto supone instituciones, instrumentos, programas y recursos, pero también delimitar las atribuciones y responsabilidades del Estado, del mercado, de las personas y las familias.

Por lo tanto, tal Sistema de Protección Social debe concebirse como un dispositivo de políticas y acciones:

- Que acompañen el ciclo vital de las personas.
- Que consideren a la familia, en toda su diversidad, como el sujeto de riesgo y, por lo mismo, como destinataria de la protección social y no como sostén de la protección.⁶¹
- Que permitan la complementariedad asistencial y promocional o de desarrollo.
- Y que al fundarse en una concepción ciudadana, se organice no tan sólo en torno del trabajo y que se active en su ausencia, sino que en torno de riesgos sociales permanentes y extra laborales.

Y para su implementación será necesario precisar la articulación entre:

- El sujeto de la protección (la familia y sus diversos miembros) y la fuente de financiamiento (Estado y familias).
- Políticas de asistencia directa (de transferencias monetarias o de bienes) y políticas de inversión social.

⁶¹ Esta distinción establece la diferencia entre políticas de protección social a las familias y políticas de protección familiaristas, es decir, entre aquellos sistemas que tienen políticas públicas para los miembros de las familias y aquellos otros sistemas que le entregan a las familias la responsabilidad de hacerse cargo de sus miembros, reduciendo la responsabilidad del Estado a un rol subsidiario en la materia. El examen de la situación en Chile muestra una situación mixta, en que para algunas materias hay acción estatal (licencias maternas, por ejemplo) y, para otras, responsabilidades familiares y sólo una acción estatal subsidiaria con los más pobres (como ha sido, hasta la fecha, la educación preescolar). Los diferenciados impactos sociales de esta fórmula mixta nos permiten apreciar las ventajas de avanzar en acciones y medidas de protección a las familias de manera más universal, como responsabilidad pública, sin hacer que recaiga en los propios hombros de las familias todas sus soluciones y, por tanto, eliminando o aminorando las presiones que hoy las tensionan en exceso y que dañan las relaciones intrafamiliares (la evidencia de muchas disfunciones familiares y de violencia doméstica como un fenómeno demasiado presente).

⁶² Los datos desagregados por deciles de la CASEN 2003 en cuanto a escolaridad, tasa de participación laboral nacional y femenina, desocupación, habitabilidad, jefatura femenina del hogar y participación en el ingreso nacional, nos revelan muy altas vulnerabilidades en los primeros dos deciles, pero también la presencia de diversos grados y tipos de vulnerabilidad entre el 3° y el 7° decil.

- Políticas selectivas y universales.
- Prestaciones de carácter nacional y local.

Cobertura del Sistema de Protección Social

Si bien existe una red social destinada a la pobreza y estos años se han estado construyendo las bases para un sistema de protección social a través del Chile Solidario, éste ha estado focalizado en las manifestaciones más extremas de la pobreza. Persistir en políticas de protección social sólo hacia los más pobres puede convertirse en una opción regresiva si consideramos la amplitud de sectores no pobres vulnerables que, sin soporte ante los riesgos, enfrentan la incertidumbre e inestabilidad laboral, o los bajos ingresos, o ambos.⁶²

Al respecto, los datos sobre el impacto distributivo del gasto social son ejemplificadores, pues muestran la gran eficacia distributiva del Estado en el segmento de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad, pero el impacto distributivo considerablemente menor en sectores no pobres de bajos ingresos y con vulnerabilidades: el decil más pobre de la población casi triplica sus ingresos gracias a las transferencias monetarias que el Estado realiza en subsidios, así como en prestaciones de salud y educación, y el decil que le sigue casi duplica sus ingresos totales por la acción del Estado; a partir del tercer decil las transferencias declinan considerablemente, siendo muy bajas entre el cuarto y séptimo decil, teniendo estos hogares -como se señalara anteriormente- ingresos familiares autónomos por debajo del



Respuestas privadas a problemas sociales

Hacia un Sistema de Protección Social fundado en derechos

Clarisa Hardy

promedio del ingreso nacional, que es de por sí bajo.⁶³ En suma, dos terceras partes de las familias chilenas perciben ingresos inferiores al ingreso promedio nacional y, de estas familias, sólo se benefician con transferencias significativas menos de la mitad de ellas.

De modo que, en cuanto a cobertura, es esta realidad socioeconómica la que plantea la necesidad de un Sistema de Protección que amplíe su radio de acción más allá de la pobreza y que tenga universos variables según el tipo de riesgo de que se trate, atendiendo a los rasgos de vulnerabilidad que expresan distintos grupos sociales. Las propuestas que se están formulando para abordar la protección social de la infancia, así como de un más equitativo sistema de pensiones y previsional -prioridades ambas del actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet- apuntan, precisamente, en la dirección de una política más universalista de protección social.⁶⁴

Componentes del Sistema de Protección Social

En la actualidad, la atención focalizada hacia los más pobres se centra en algunos componentes que suelen ser básicos o mínimos, restándole ciudadanía plena a quienes viven en la pobreza. Por otra parte, la desprotección de segmentos no pobres también significa, por las limitaciones que enfrentan en el mercado, el incumplimiento de derechos, cuestión que también desconoce su condición de ciudadanos plenos.

De modo que, en ambos casos (grupos pobres y no pobres vulnerables) el criterio de universalizar derechos es el punto de partida que define los componentes que deben estar garantizados y cuya amplitud debe ser parte de una discusión democrática. Los componentes del sistema incluyen dimensiones relativas a los ámbitos educacional, de salud, laboral y previsional (pensiones y jubilaciones), entre las más importantes, pero su amplitud o la extensión de derechos al interior de cada componente es lo que debe dirimirse democráticamente. Deliberación democrática que -iniciada en las Comisiones Asesoras Presidenciales respectivas cuyas propuestas acogieron durante cien días a representantes de organizaciones sociales y gremiales con distintas visiones políticas y valóricas, habrá de desplegarse en el parlamento, cuando el gobierno envíe los proyectos de ley correspondientes.

El planteamiento de la presidenta Michelle Bachelet de sentar las bases para la construcción de un Sistema de Protección Social para el 2010, contempla:

- *Sistema de Protección Social Chile Solidario*: destinado a las familias de extrema pobreza, con el propósito de ir avanzando en la erradicación de la indigencia, cuestión que incluye además el esfuerzo por incorporar progresivamente a las personas que viven en la calle. Asimismo, y en tanto se avance en esta dirección, irán incluyéndose otros segmentos

⁶³ Según la CASEN 2003, el ingreso promedio autónomo del decil más pobre es de \$63.866. Sumando las transferencias en subsidios, salud y educación, el ingreso total del primer decil pasa a ser de \$164.595. En el caso del segundo decil, el ingreso promedio autónomo es de \$144.442 y con las transferencias del gasto social termina subiendo a \$229.621. Y así, sucesivamente, va declinando de manera progresiva hasta que en el séptimo decil -cuyos hogares tienen un ingreso promedio autónomo de \$437.417- las transferencias del gasto social sólo le significan un incremento de \$30.000, sin contar con soportes públicos para enfrentar los gastos de la educación, especialmente de la educación superior, o de enfermedades catastróficas y crónicas, etc.

⁶⁴ Las propuestas de los informes entregados al gobierno por dos Consejos Asesores Presidenciales -el referido a Políticas de Infancia y el de la Reforma Previsional- muestran un alto grado de consenso en cuanto a la ampliación de las coberturas que deben tener, tanto las políticas destinadas a la infancia, como las políticas de pensiones y previsionales destinadas a los adultos mayores. Es interesante destacar que tales propuestas consensuales de mayor universalidad de la protección social se da en un amplio espectro de expertos, actores sociales y políticos de los distintos partidos políticos.

vulnerables como son las personas con discapacidad y adultos mayores solos.

- *Sistema de Protección Integral de la Infancia:* destinado a los niños y niñas del 40% de hogares más pobres y que concentran más de la mitad de los niños del país, así como a la totalidad de los hijos e hijas de las mujeres trabajadoras, en el grupo de edad que va desde la gestación hasta el término del ciclo de educación básica (entre los cero y los ocho a diez años de edad), cuestión que incluye la protección de la maternidad y el incentivo para el trabajo socialmente protegido de las mujeres.
- *Sistema de Protección Social del Trabajo:* destinado a los trabajadores hombres y mujeres para promover el trabajo decente durante la vida laboral activa y una reforma del sistema de pensiones y previsional para la etapa posterior, sobre la base del fortalecimiento del pilar solidario y cambios en el pilar contributivo, promoviendo cobertura universal con mayores grados de equidad.

Institucionalidad preliminar del Sistema de Protección Social

- *Área de Protección Social:* como punto de partida para el diseño de un Sistema de Protección Social, tan pronto asumió el nuevo gobierno se conformó el Área de Protección Social integrada por los Ministerios de Educación, Trabajo, Salud, Vivienda, Servicio Nacional de la Mujer y Cultura, coordinado por el Ministerio de Planificación. Con regularidad los ministros y ministras respectivos se reúnen para fijar políticas, diseñar estrategias, coordinar esfuerzos, prever intervenciones integrales y convenir modelos de gestión social compartidos. Esta misma institucionalidad se reproduce en los gobiernos regionales, siendo presidida por los respectivos Intendentes y coordinada por la Secretaría Regional de Planificación.
- *Comité Técnico:* para apoyar el Área de Protección Social se ha constituido un Comité Técnico conformado por expertos de las

reparticiones que integran esta instancia interministerial, en representación de sus ministerios y de los servicios relacionados. Progresivamente se han ido incorporando otros servicios públicos dependientes de ministerios que no forman parte del Área de Protección Social, como CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente), SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) y CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes).

La primera tarea encomendada al Comité Técnico por los Ministros del Área de Protección Social ha sido el diseño e implementación de una propuesta piloto de Gestión Social innovadora, que articule en los territorios el conjunto de servicios, prestaciones y programas sociales, de modo de actuar con las familias y en las comunidades en las que habitan, con sus redes sociales, materializando un proceso descentralizado de gestión y ejecución, fortaleciendo las capacidades locales y promoviendo la participación de municipios y organizaciones. Con estos esfuerzos de innovación descentralizada de gestión se inicia la construcción y operación del Sistema de Protección Social.

Instrumentos para la Protección Social.

- *Ficha de Protección Social:* instrumento de acceso al Sistema de Protección Social y que reemplazará a la actual Ficha CAS - Familia. El cambio radical que ofrece este instrumento responde a los cambios que ha experimentado la pobreza en nuestro país, a la emergencia de nuevos riesgos que amenazan a los grupos y sectores sociales vulnerables, y a la lógica que imponen las políticas de protección social.
- *Mapas Territoriales de Vulnerabilidad:* que contienen un mapeo de aquellas unidades territoriales que, a lo largo del país y en todas las comunas, muestran ausencia o precaria presencia de servicios, así como deterioradas condiciones ambientales y de habitabilidad y que servirán de base para un modelo de intervención integral y descentralizado de la protección social.



- *Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)*: es un instrumento esencial para la identificación, caracterización y medición de órdenes de magnitud de la población pobre y con distintas vulnerabilidades que debe ser cubierta por el Sistema de Protección Social, así como es un instrumento valioso de evaluación de las políticas sociales y del impacto distributivo del gasto social.
- *Sistema Integrado de Información Social (SIIS)*: cuya función es proveer información social pertinente, oportuna y detallada de toda la red de prestaciones sociales que llegan a las familias a través del Sistema de Protección Social, permitiendo su monitoreo y seguimiento, cuestión que implica capacidad de reacción inmediata del sector público y de sus prestaciones sociales a las necesidades específicas de protección social de las familias.



Respuestas privadas a problemas sociales

Hacia un Sistema de Protección Social fundado en derechos

Clarisa Hardy

Anexo I
Área de Protección
Social

(Propuestas Estratégicas)

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE PROTECCION SOCIAL

AREA DE PROTECCION SOCIAL

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

- Ampliar los programas destinados a garantizar el acceso al arte y la cultura de la población en situación de pobreza o pertenecientes a localidades aisladas o distantes geográficamente, generando las condiciones iniciales para una relación permanente entre los miembros de estos grupos y la actividad cultural.
 - Continuar el programa de inversión en infraestructura cultural de modo de contar con, al menos, un centro cultural en cada comuna de más de 50 mil habitantes y una Biblioteca en todas las comunas del país.
- Cultura**⁶⁵
- Fomentar la participación y la organización ciudadana descentralizada con fines culturales.
 - Reconocer y proteger la diversidad cultural de Chile, potenciando la participación cultural de los distintos grupos que conforman la nación y fomentando la expresión de sus prácticas culturales.
 - Ratificación de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales suscrita en octubre de 2005 ante la Asamblea General de la UNESCO.
-
- Educación**
- Mejorar la calidad de los aprendizajes y fortalecer la educación de niños, niñas, jóvenes y adultos: Universalización del Pre - Kinder o Primer Nivel de Transición; Proyecto de fortalecimiento del Plan de doce años de Escolaridad y mejoramiento; Programa para la educación diferencial y especial; Programa de educación Intercultural Bilingüe; Programa de Pro Retención; 1200 establecimientos en proceso de reposición de mobiliario; Reformulación del rol de la Supervisión Técnico-Pedagógica; Programa de Informática educativa; Red de maestro de maestros; Sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar; Campaña de Alfabetización Contigo Aprendo; Subvención Preferencial, entre otras líneas de acción.
 - Apoyar el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior: Becas para el Nivel de Enseñaza Superior y Fondos para la Educación Superior.
 - Contar con sistemas de información y evaluación que permitan la retroalimentación del proceso educativo y la toma de decisiones más efectivas por parte de la comunidad educativa.
 - Desarrollar proyectos que contribuyan a la Reforma del Sistema Educativo: Reformulación de la Jornada Escolar Completa desde el punto de vista de los Proyectos Educativos Institucionales; Evaluación y Propuesta de Subvención de mantenimiento que comprenda modificación de normas para el mayor control del uso y destino de los recursos; Propuesta de modificación a la LOCE; Creación de una Superintendencia de Educación e Implementación de propuestas emanadas del Consejo Asesor Presidencial en Educación.

⁶⁵ El texto consiste en las Prioridades Programáticas (2006-2007), vinculadas a los lineamientos del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE PROTECCION SOCIAL

AREA DE PROTECCION SOCIAL

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

- a) Construcción y operación del Sistema de Protección Social:
- Coordinación de las políticas y programas que sustentan el Sistema de Protección Social
 - Creación de instrumentos que permitan el acceso al Sistema de Protección Social: Ficha de Protección Social y Mapa Territorial de Vulnerabilidad.
 - Generación de instrumentos de seguimiento y evaluación de impacto de las políticas y programas del Sistema de Protección Social. La encuesta Casen será un instrumento esencial para identificar la población vulnerable, sus características y los grupos que requieran acceso al Sistema de Protección Social y sus prestaciones asociadas, así como una evaluación del gasto social y de su impacto distributivo. Se realizará una Encuesta Panel 2006 que permitirá analizar los cambios de la pobreza y vulnerabilidad en las mismas familias entre 1996, 2001 y 2006.
 - Creación de un Sistema Integrado de Información Social (SIIS), cuya función es proveer información social pertinente, oportuna y detallada para la toma de decisiones.
- Planificación**
- Evaluación de iniciativas de inversión pública con impacto social: en la evaluación de los proyectos se considerará la participación ciudadana, el impacto socio-territorial de la inversión pública y la coherencia de ésta con las prioridades gubernamentales.
 - Apoyo a la generación de capacidades de gestión social de los municipios.
- b) Acciones específicas hacia grupos vulnerables:
- Sistema de Protección Social Chile Solidario: protección a la extrema pobreza, reducción de la indigencia y ampliación hacia población pobre no indigente
 - Incorporación al Sistema de Protección Social de nuevos sectores que, no siendo necesariamente indigentes y pobres no indigentes, presentan alto riesgo social o vulnerabilidades: infancia, adultos mayores, indígenas, personas en situación de calle y discapacitados.
 - Producción de información y difusión de derechos sociales
 - Implementación del Fondo Mixto de Apoyo Social establecido por la Ley de Donaciones con Fines Sociales.
 - Implementación de un sistema permanente de Voluntariado con fines de desarrollo social y estímulo y la Responsabilidad Social Empresarial para colaborar con el Sistema de Protección Social.



LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE PROTECCION SOCIAL

MINISTERIO

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Salud

- Generar políticas públicas orientadas a desarrollar condiciones de vida para la salud y a fomentar competencias en la población para el autocuidado y la protección de estilos de vida y entornos saludables.
- Otorgar a la población una atención primaria de alta calidad, resolutive, acogedora y cercana, mejorando el acceso como puerta de entrada al sistema y en coordinación con el resto de la red de salud. Que cuente con equipos técnicos profesionales de salud, motivados, estables y capacitados en el modelo de salud familiar y comunitaria.
- Incorporar buenas prácticas de atención centradas en el usuario, la familia y comunidad, orientadas al trato digno, acogedor y amable, estimulando la participación social y el control ciudadano en salud, ampliando su injerencia en la definición de prioridades sanitarias. Con equipos de salud orgullosos de su quehacer, en ambientes laborales saludables y participativos.
- Garantizar el acceso universal al sistema integral de protección social promoviendo el desarrollo de las potencialidades de niñas y niños desde la gestación, priorizando acciones en aquellos de mayor riesgo sanitario y social.
- Mantener en óptimas condiciones la calidad de vida de los adultos mayores, fortaleciendo su autonomía, fomentando el auto cuidado y la red de protección social de su entorno inmediato, impulsando modelos integrales y participativos de prevención, protección y cuidado acorde a su condición.
- Fortalecer la red asistencial pública para responder en forma oportuna y de calidad otorgando una atención integral de salud a la población en un proceso de garantías crecientes.
- Mejorar la justicia financiera en la previsión de salud, incorporando planes estandarizados, mayor transparencia e información a los afiliados de las ISAPRES y ampliando la afiliación a FONASA en trabajadores con empleos de temporada.



LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE PROTECCION SOCIAL

MINISTERIO

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Servicio Nacional de la Mujer

- Diseñar, proponer y coordinar con Ministerios y Servicios Públicos del área económica, laboral y productiva del país, propuestas, acciones, medidas y programas específicos tendientes a facilitar el acceso y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de las mujeres particularmente aquellas en situación de pobreza.
- Diseñar y promover acciones y medidas tendientes a fortalecer la participación social y política de las mujeres, facilitar el pleno ejercicio de sus derechos, fomentar su acceso a cargos de toma de decisiones y a fortalecer su liderazgo.
- Diseñar, proponer y coordinar a nivel gubernamental una propuesta de política pública que contribuya a la erradicación de la violencia intrafamiliar en el país.
- Diseñar y coordinar con Ministerios y Servicios Públicos del área de la Salud y Educación medidas y propuestas que contribuyan al ejercicio de los derechos de las mujeres y sus familias en el ámbito de la salud sexual y reproductiva.
- Incorporar enfoque de género en el diseño, implementación y seguimiento de Políticas Públicas y en los instrumentos de gestión gubernamental, para alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Contribuir con la promoción de la equidad de género en la política exterior chilena a través del seguimiento de los acuerdos internacionales suscritos por el país e implementación de acuerdos de cooperación bilateral y multinacional.
- Proponer y promover reformas legales y medidas que contribuyan al pleno ejercicio de los derechos de las mujeres superando las discriminaciones que las afectan.



LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE PROTECCION SOCIAL

MINISTERIO

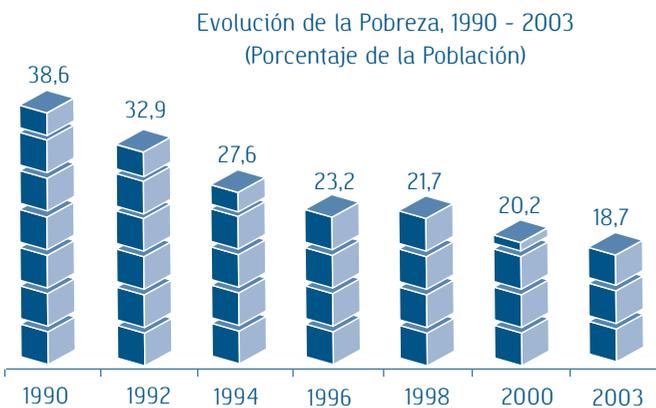
LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

- 
- Trabajo**
- Generación de empleo: Creación de más y mejores empleos para los chilenos; Reformas laborales pro-mujer y pro-joven; Expansión de la cobertura del seguro de cesantía; Ampliación condiciones de acceso al Fondo Solidario; Institucionalización del mecanismo del Fondo de Contingencia contra el Desempleo; Reorientación de los programas de empleo con apoyo estatal, para enfrentar los efectos del desempleo en las comunas y regiones en que se manifiesta más severamente (mejorar la focalización territorial) y Focalización de una parte sustancial de los recursos destinados a programas de empleo de emergencia a iniciativas destinadas a entregar servicios sociales a las personas más vulnerables, mejorar sus condiciones de vida y entregar servicios culturales y recreativos.
 - Promoción del Trabajo Decente: Promoción de relaciones laborales modernas y justas: Promover que empleadores y trabajadores negocien colectivamente con la meta de fijar condiciones específicas para cada empresa; Apoyar la puesta en marcha y funcionamiento del nuevo sistema de justicia laboral, Promover el desarrollo de un sindicalismo fuerte y moderno como elemento central de las relaciones laborales; Combatir con fuerza las prácticas anti-sindicales; Evitar que la subcontratación se transforme en una forma de eludir la legislación laboral; Desincentivar la creación de "lagunas previsionales".
 - Capacitación
 - Reforma al Sistema Provisional.
 - Modificación de la ley de accidentes laborales, incorporando entre los beneficiarios al propio gestor o dueño de la empresa de menor tamaño y propiciar las buenas prácticas en la empresa privada.
- Vivienda**
- Aumentar cantidad de soluciones habitacionales atendiendo de manera preferencial a sectores más pobres.
 - Mejorar estándar de dichas soluciones: aumentar superficie mínima y mejorar su entorno barrial.
 - Posibilitar la integración social y acceso equitativo de todos los ciudadanos a bienes y servicios indispensables para una calidad de vida digna.
 - Mejorar la calidad de vida en viviendas y barrios ya construidos
 - Proteger adecuadamente el patrimonio de las familias reflejado en la propiedad de su vivienda.
 - Descentralizar la gestión urbana e incrementar la participación ciudadana en el desarrollo de las ciudades.
Como medidas emblemáticas se pueden mencionar: Recuperación de 200 barrios de alta vulnerabilidad social, Modificación del FSV, Creación de nuevo subsidio para atender a sectores inmediatamente sobre línea de pobreza que no pueden acceder a crédito hipotecario, Creación de la Superintendencia de la Construcción, Concluir exitosamente el Plan de Reparación de viviendas deterioradas, Reforma de la Ley General de Urbanismo y Construcción, Creación de una Corporación de Asistencia a la Construcción, entre otras.

Anexo II Información Estadística

Preparado por la Secretaría Técnica
del Área de Protección Social

GRAFICO 1:



Fuente: Encuesta CASEN 1990 a 2003.

CUADRO 1:

Crecimiento económico y empleo

Período	Elasticidad empleo-producto
1986-1990	0,6
1990-1994	0,4
1994-1998	0,2
1999-2004	0,15

Fuente: Datos del INE y del Banco Central de Chile.



CUADRO 2:

Cobertura Educacional

Coberturas

	Prebásica	
	1990	2003
Cobertura educación prebásica	20,9%	35,1%
	Básica	
	1990	2003
Cobertura educación básica	96,8%	99,1%
	Media	
	1990	2003
Cobertura educación media	80,3%	92,8%
	Superior	
	1990	2003
Cobertura educación superior	16,0%	37,5%

Fuente: Encuesta CASEN 1990 y 2003.

CUADRO 3:

Esperanza de Vida al Nacer en Chile

Período	Años		
	Promedio	Hombres	Mujeres
1991-1992	74,26	71,37	77,27
2001-2002	77,36	74,42	80,41

Fuente: Censo, años respectivos.

CUADRO 4:

Aumento de la esperanza de vida, año 2005

Una persona a los 60 años tiene una esperanza de vida de:

Hombres	20,7 años
Mujeres	24,5 años

Fuente: CEPAL/CELADE e INE.

CUADRO 5:

Tasa Mortalidad infantil en Chile (*)

Período	Total	Hombres	Mujeres
1991-1992	14,30	15,49	13,07
2001-2002	8,46	9,37	7,53

(*) Por mil nacidos vivos.
Fuente: Censo, años respectivos.

CUADRO 6:

Estado Nutricional según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar (*)
1994- 2000

Año y quintil de ingreso	Estado Nutricional						Total
	Normal	Riesgo de desnutrir	Desnutrido	Sobrepeso	Obeso	No sabe	
1994**							
I	85,4	3,4	2,9	6,3	-	2,1	100,0
II	86,1	2,2	2,3	7,4	-	2,0	100,0
III	86,3	2,5	1,7	7,3	-	2,2	100,0
IV	90,3	0,8	0,9	6,3	-	1,7	100,0
V	90,6	0,8	1,0	4,3	-	3,3	100,0
Total	87,0	2,3	2,1	6,5	-	2,2	100,0
2000							
I	80,0	4,0	1,4	11,2	1,6	1,8	100,0
II	82,5	2,5	0,4	11,5	1,4	1,7	100,0
III	86,0	1,3	0,6	9,8	1,3	1,0	100,0
IV	87,8	0,8	0,3	8,7	1,3	1,1	100,0
V	92,4	0,6	0,2	5,1	0,5	1,2	100,0
Total	84,2	2,3	0,7	10,0	1,3	1,5	100,0

(*) Se excluye el servicio doméstico puertas afuera y su núcleo familiar.

(**) En 1994, la Encuesta CASEN agrupó sobrepeso y obesidad, por esta razón, la información referente a obesidad está incluida en sobrepeso.

Fuente: Encuesta CASEN.

CUADRO 7:

Acceso a Vivienda
(total y porcentaje)

Tipo	CENSO 1992	CENSO 2002
Permanentes	2.844.085 91,1%	3.743.817 96,0%
Semi permanentes	273.076 8,7%	141.495 3,6%
Móviles y otras	3.806 0,1%	14.136 0,3%
Total	3.120.967 100%	3.899.448 100%

Fuente: Censo 1992 y 2002.

CUADRO 8:

Acceso a infraestructura básica
(porcentaje)

Infraestructura	1992	2002
Electricidad	90,7	97,6
Agua Potable	86,1	91,6
Alcantarillado	69,9	91,2
Ducha	70,6	89,7
Combustible cocina	77,9	87,0

Fuente: Censo 1992 y 2002.



CUADRO 9:

Viviendas contratadas y subsidios otorgados
total país (unidades)

	Programas	Período															Total	
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		2005
Viviendas SERVIU contratadas	Vivienda Básica	18.895	25.322	25.862	26.964	25.720	24.543	23.051	19.609	24.097	21.006	21.499	21.734	6.510				284.812
	Vivienda Progresiva	18.895	8.094	6.409	4.710	3.671	3.622	3.633	3.620	3.324	3.034							59.012
	VSDsD													6.510	6.886	3.939	455	17.790
Subsidios Otorgados	General Unificado	28.000	28.663	29.461	30.359	29.948	29.546	28.517	24.364	24.740	22.011	21.546	14.962	10.667	7.186	14		329.984
	P.E.T.	15.759	15.255	16.257	15.035	18.079	17.545	16.246	11.901	12.659	17.211	13.571	14.157	31.692	14.721	4.204	3.782	238.074
	Rural	7.584	7.637	7.694	7.802	7.793	8.245	8.697	11.033	10.186	11.535	11.421	13.331	12.135	13.159	11.825	14.263	164.340
	Nueva Básica						4.972	7.132	7.298	6.115	6.574	7.334	9.826	16.216	22.049	2.068	0	89.584
	Progresiva I Etapa		770	4.665	7.002	8.737	6.261	10.324	8.683	9.518	9.733	9.195	9.649	8.897	9.984	4.418	1.290	109.126
	Progresiva II Etapa		250	3.395	2.010	2.428	2.238	3.103	1.567	2.360	1.885	2.142	2.062	1.816	1.155	611	37	27.059
	Leasing Habitacional							2	97	388	954	1.130	1.184	1.706	2.444	2.069	3.244	13.218
	Fondo Solidario de Vivienda												2.225	7.646	19.118	28.372	33.611	90.972
	Sistema Subsidio habitacional															30.070	45.196	75.266
	Mejoramiento Patrimonio Familiar															528	10.811	11.339
	Mantenimiento de Viviendas SERVIU																3.324	3.324
	TOTAL		89.133	85.991	93.743	93.882	96.376	96.972	100.705	88.172	93.387	93.943	87.838	89.130	103.795	96.702	88.118	116.013

Fuente: MINVU

CUADRO 10:

Distribución del Ingreso

Ingreso	Índice 20/20	Índice 10/10	Relación primer y noveno decil
Autónomo	14,3	34,1	12,7
Monetario	12,3	25,5	9,5
Total	7,6	13,2	4,9

Fuente: Encuesta CASEN 2003.

CUADRO 11:

Rotación de la Pobreza

1996	2001		Total % Fila
	Pobres	No pobres	
Pobres	45.16%	54.84%	22.36%
No pobres	11.36%	88.64%	77.64%
Total % columna	18.92%	81.08%	100%

Fuente: Encuesta Panel 1996-2001, MIDEPLAN.

CUADRO 12:

Percepción de las Desigualdades
Grado de acuerdo con los siguientes enunciados.

Enunciados	Muy de acuerdo
En Chile ha habido desarrollo económico, pero una minoría se ha beneficiado de él	76,0%
El excesivo énfasis en valores materialistas, como el dinero o el consumo, provoca mayores grados de desigualdad	72,8%
Los que nacen en una familia rica parten con una ventaja imposible de equiparar	62,4%
Los pobres son pobres porque no se esfuerzan suficientemente	17,8%
Si hay desigualdad, es porque Dios así lo quiere	10,8%
En este país están cesantes solo aquellos que no quieren trabajar	8,8%

Fuente: "Percepciones culturales de la desigualdad". MIDEPLAN, 2000.

CUADRO 13:

Impacto Distributivo del Gasto Social (*)
Ingreso autónomo, subsidios e ingreso total
de los hogares por decil de ingreso autónomo
per cápita del hogar, 2003 (1)

Decil de ingreso autónomo, subsidios e ingreso de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar

Ingresos y subsidios	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Ingreso promedio autónomo (2)	63.866	144.442	191.812	250.284	291.995	348.773	437.417	568.279	810.931	2.177.245	28.507
Subsidios Monetarios (3)	21.590	13.137	10.492	8.379	6.443	4.843	3.749	2.432	1.274	472	7.281
Ingreso Monetario	85.456	157.579	202.304	258.663	298.438	353.616	441.166	570.711	812.205	2.177.717	535.788
Subsidio en educación (4)	54.190	50.194	41.829	38.453	30.550	24.305	21.480	16.947	12.349	4.869	29.516
Subsidio en salud (5)	24.949	21.848	14.074	9.928	8.244	5.363	5.217	-2.097	-4.027	-7.910	7.559
Ingreso Total	164.595	229.621	258.207	307.045	337.232	383.285	467.863	585.561	820.527	2.174.676	572.863
Ingreso total /ingreso autónomo	2,58	1,59	1,35	1,23	1,15	1,10	1,07	1,03	1,01	1,00	1,08

(1) Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

(2) Corresponde al ingreso de los hogares provenientes del mercado de factores, esto es, del trabajo y del capital.

(3) PASIS, SUF, Subsidio Consumo Agua Potable y Subsidio Cesantía.

(4) Programas de Alimentación escolar, útiles escolares, Salud escolar, Salud oral, Subvenciones y Textos escolares, JUNJI e INTEGRA.

(5) Subsidio por atenciones, PNAC y PACAM.

(*) Datos no corregidos con el factor de ajuste basado en las proyecciones de población del Censo 2002.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 14:

Evolución Tasa de Participación
Laboral de las Mujeres

AÑO	%
1990	31,7
1991	31,5
1992	31,5
1993	35,2
1994	35,4
1995	34,5
1996	34,5
1997	35,1
1998	36,1
1999	36,5
2000	35,0
2001	34,9
2002	34,7
2003	35,7
2004	37,0
2005	37,2

Fuente: INE: Encuesta de Empleo, trimestre octubre-diciembre año respectivo.

CUADRO 15:

Sexo del jefe de hogar y número de personas por hogar (1992-2002)

N° personas en el hogar	Censo 1992			Censo 2002		
	Total jefes de hogar	Sexo jefe hogar		Total jefes de hogar	Sexo jefe hogar	
		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer
Total	3.293.779	2.459.452	834.327	4.141.427	2.836.120	1.305.307
1	273.320	150.660	122.660	473.743	261.504	212.239
2	467.697	289.554	178.143	727.459	429.740	297.719
3	658.750	481.232	177.518	900.892	610.877	290.15
4	756.196	613.644	142.552	952.314	724.260	228.054
5	545.960	450.936	95.024	581.880	444.957	136.923
6	312.759	254.013	58.746	289.895	213.966	75.929
7	127.504	102.309	25.195	114.258	82.332	31.926
8	71.447	56.091	15.356	52.231	36.389	15.842
9	37.473	29.085	8.388	24.118	16.334	7.784
10 o más	42.673	32.928	10.745	24.637	15.761	8.876

Fuente: Censo, años respectivos.

CUADRO 16:

Tipo de Familias (1992-2002)

Tipo de hogar	1992		2002	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	3.293.779	100,0	4.141.427	100,0
Unipersonal	273.320	8,3	480.647	11,6
Nuclear	1.906.778	57,9	2.359.718	57,0
Extenso	770.336	23,4	908.209	21,9
Compuesto	142.792	4,3	132.057	3,2
Sin núcleo	200.853	6,1	260.796	6,3

Fuente: Censo, años respectivos.

CUADRO 17:

Estado Civil o Conyugal (1992-2002)

Estado Civil	1992 %	2002 %
Casado	51,8	46,2
Soltero	33,6	34,6
Separado	3,4	4,7
Conviviente/pareja	5,7	8,9
Anulado	0,3	0,4
Viudo	5,2	5,2

Fuente: Censo, años respectivos.

CUADRO 18:

Promedio de hijos por mujer

Año	Número de hijos promedio
1992	2,39
2002	2,26
2015 (*)	1,90

(*)Proyección de población INE.

Fuente: INE, Censo años respectivos y proyecciones demográficas.

CUADRO 19:

Inmigración
 Porcentaje de la población residente
 nacida en el extranjero sobre la población total
 (Censo 1952 a 2002)

Año censal	Población total (1)	Población nacida en el extranjero (2)	Porcentaje (2)/(1)
1970	8.884.768	90.441	1,02
1982	11.275.440	84.345	0,75
1992	13.348.401	105.070	0,79
2002	15.116.435	184.464	1,22

Fuente: Censo, años respectivos.

GRAFICO 2

Principales países de origen de los nacidos extranjeros, 2002



Fuente: Censo 2002.

CUADRO 20:

Caracterización de los hogares por decil de ingreso

Indicador	Deciles de ingreso										Promedio
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Distribución del ingreso											
Distribución del ingreso autónomo entre los hogares (3)	1,2	2,7	3,6	4,7	5,4	6,6	8,2	10,7	15,3	41,5	
Distribución del ingreso monetario entre los hogares (4)	1,5	2,9	3,7	4,8	5,5	6,6	8,2	10,6	15,2	41,1	
Trabajo											
Tasa de Participación (5)	41,1	47,5	51,7	55,9	56,5	58,4	62,6	63,2	65,0	69,0	56,8
Tasa de Participación Femenina	24,1	28,3	34,2	38,9	40,7	43,8	48,4	50,9	54,0	59,5	41,6
Tasa de Desocupación (6)	34,7	18,8	13,9	10,6	8,6	6,7	5,2	4,5	3,2	2,3	9,8
Tasa de Dependencia (7)	5,9	3,9	3,2	2,8	2,6	2,3	2,1	2,1	1,9	1,8	2,6
Educación											
Promedio de escolaridad (8)	7,8	8,4	8,8	9,2	9,6	9,9	10,6	11,4	12,5	14,4	10,2
Nivel de educación (9)											
Tasa Básica Completa	40,7	43,6	39,4	38,2	37,1	33,4	31,9	27,7	23,2	12,6	33,3
Tasa Media Completa	20,3	25,4	31,3	35,1	39,6	41,2	44,0	45,7	44,0	38,6	36,4
Tasa Superior Completa	1,5	1,3	2,7	3,6	4,4	7,1	11,1	16,9	27,0	46,5	11,4
Tasa de analfabetismo (10)	9,8	6,8	6,0	4,6	3,8	3,3	2,3	1,3	0,7	0,3	4,0
Vivienda											
Déficit de materialidad	18,0	10,0	8,1	6,1	6,3	4,6	4,2	2,7	1,4	0,7	6,2
Déficit de saneamiento	14,2	8,4	6,0	4,8	3,7	3,3	2,4	1,8	1,2	0,9	4,7
Jefatura Femenina											
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	31,8	24,2	26,1	24,6	28,6	27,3	25,2	25,3	23,1	23,2	25,9

(1) El ingreso autónomo, también llamado ingreso primario, se define como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la autoprovisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones.

(2) El ingreso monetario del hogar se define como la suma del ingreso autónomo del hogar y las transferencias monetarias que recibe el hogar del Estado. Las transferencias monetarias son todos los pagos en dinero provistos por el Estado. Incluyen las pensiones asistenciales (PASIS), los Subsidios de Cesantía, los Subsidios Únicos Familiares (SUF), las Asignaciones Familiares, el Subsidio de Agua Potable y otros subsidios del estado.

(3) Estimación de la participación porcentual de los ingresos autónomos de cada decil de hogares, clasificados en orden creciente de acuerdo al ingreso autónomo per cápita percibido por el hogar: en el total de ingresos autónomos del total de hogares del país.

(4) Estimación de la participación porcentual de los ingresos monetarios de cada decil de hogares, clasificados en orden creciente de acuerdo al ingreso autónomo per cápita percibido por el hogar: en el total de ingresos monetarios del total de hogares del país.

(5) Porcentaje de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (ocupados y desocupados) de 15 años y más con respecto a la población total de 15 años y más.

(6) Razón entre el número total de personas y el número de personas ocupadas.

(7) Porcentaje de la población desocupada (cesantes y personas que buscan trabajo por primera vez) de 15 años y más con respecto a la fuerza de trabajo o población económicamente activa de 15 años y más.

(8) Promedio de años de estudio efectivamente cursados por la población de 15 años y más.

(9) Distribución relativa de la población según máximo nivel de educación alcanzado.

(10) Porcentaje de la población de 15 años y más incapaz de leer y escribir un párrafo breve.

Fuente: Encuesta CASEN 2003.



Cámara Chilena de la Construcción

www.cchc.cl