

Primer Borrador, no citar

Mejorando las oportunidades sociales en Chile. Opciones de política.

Pablo Gonzalez y Marcela Peticara

Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado

Octubre 2011

TABLA DE CONTENIDOS

1. Introducción.....	3
2. Pobreza, inequidad y oportunidades en Chile	5
3. Políticas Sociales en Chile. Algunos avances.....	15
3.1. Combate extrema pobreza . Programa Chilesolidario.....	16
3.2. Sistema dual de salud y garantías explícitas de salud (plan GES, ex Auge).....	17
3.3. Seguro de Desempleo	19
3.4. Mejora en el sistema de pensiones. Pensiones Solidarias	21
3.5. Atención a la primera infancia	22
4. Los desafíos pendientes. De los “pisos” o “mínimos” a la promoción de mayor igualdad.....	23
4.1. Problemas de calidad y segmentación en el sistema educativo.	24
4.2. Educación Superior. De la elite a la masificación.....	26
4.3. Poca focalización y eficiencia del sistema de capacitación en Chile y otras políticas activas de empleo.....	27
5. Por un Chile más equitativo e igualitario. Propuestas de política.....	30
6. Conclusiones.....	34
Referencias Bibliográficas	36

1. Introducción

El nacimiento del estado de bienestar chileno data desde principios del siglo XX, con el establecimiento de una serie de medidas en pos de la mejora de las condiciones laborales y garantías de acceso a educación y salud. Algunas medidas emblemáticas son el descanso dominical para los empleados del comercio, la obligatoriedad de disponer de sillas de descanso y horario de colación para los trabajadores en relación de dependencia, la aprobación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria para niños de entre 7 y 13 años en 1920, entre otras (Yañez, 2008). En esta primera mitad del siglo está marcada por el avance en la cobertura de la educación primaria (60% en 1950, versus 30% en 1920) y la instalación de un estado de bienestar con una cobertura en prestaciones sociales relativamente amplia (se estima que hacia 1950 el sistema de seguridad social abarcaba a casi dos tercios de los empleados), pero notablemente segmentado por categoría social y grupos ocupacionales (Larrañaga, 2010). La política de salud y de construcción de viviendas sociales fue más tardía, a partir de la creación del Servicio Nacional de Salud en el año 1952 y el Ministerio de la Vivienda en el año 1965.

El gobierno militar protagoniza una gran reforma a la salud y educación pública y al sistema de protección social, con el objetivo fundamental de achicar el tamaño del estado. En el plano de la educación, se traspasa la educación a los municipios y se promueve un esquema de financiamiento de la educación particular y pública a través de una subvención per cápita (*voucher*). En el sector salud se desmembró también el emblemático Servicio Nacional de Salud en 26 servicios distintos (que tenían a su cargo los distintos hospitales públicos) y se introdujo una cotización obligatoria a cargo del trabajador (7%), quienes podían optar por adscribirse al seguro público (FONASA) o a seguros privados (ISAPRES). La aparición de estos seguros privados, significó también el desarrollo de una gran oferta de prestadores privados, alternativos a los ya tradicionales hospitales públicos. El sistema de protección social se focalizó en la población más pobre, mientras que también se privatizó el sistema nacional de pensiones, pasándose de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual. Todas estas reformas se dieron en un contexto de crisis económica, con notables alzas en las tasas de desempleo, aumento sostenido en la tasa de

pobreza y deterioro en la distribución del ingreso.

Durante los 20 años del gobierno de la concertación se logran algunos avances que buscan revertir la notable segmentación social que ocasionaron las reformas antes mencionadas. Así se introducen medidas para mejorar la calidad de la educación (subvención escolar preferencial), la introducción de un esquema de garantías de salud (AUGE), un sistema de protección social exclusivo para la primera infancia (Chile Crece Contigo), un sistema de protección integral contra la pobreza Chilesolidario) y una reforma previsional, que contempla un esquema de pensiones solidario. Adicionalmente se mejora el mecanismo de focalización de las políticas públicas, a través del desarrollo de una Ficha de Protección Social, la puerta de entrada a la asistencia pública.

Chile es sin lugar a dudas en la actualidad uno de los países con mejores indicadores de desarrollo económico y social en América Latina. El bicentenario encuentra a Chile presentando uno de los PIB per cápita más altos de la región (compitiendo par a par con Argentina y México), obteniendo el primer lugar en la región en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, siendo uno de los primeros en cumplir con las metas del milenio de Naciones Unidas y registrando también una de las menores tasas de pobreza de la región (Larrañaga y Contreras, 2010). Con todo, Chile continúa siendo uno de los países más desiguales de Latinoamérica, en el que subsiste una notable segmentación social, grandes inequidades en el acceso a educación¹ y salud (diferenciales en calidad) y baja movilidad social. El propósito de este trabajo será el identificar qué nudos críticos enfrenta Chile para lograr mayores avances en temas de pobreza, distribución del ingreso y movilidad social.

La estructura de este trabajo es la siguiente. En la Sección 2 se describirá la evolución de diversos indicadores sociales, como tasas de pobreza, indicadores de desigualdad y de movilidad social disponibles para el país. En la Sección 3 se describirán las principales políticas que se han implementado en Chile en los últimos años, que pueden haber estado detrás de la evolución de los indicadores sociales en este período. En la sección 4, se enfatizarán tres áreas críticas, que a nuestro juicio han puesto en riesgo el modelo de

¹ La actual crisis educacional que enfrenta el gobierno del Presidente Piñera es un fiel reflejo de esto.

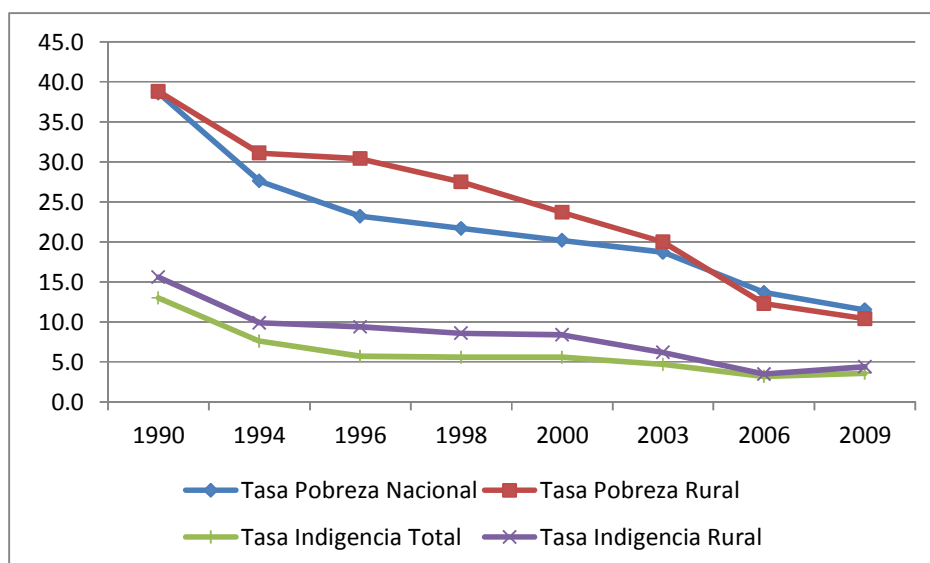
desarrollo chileno, los problemas de calidad y segmentación en el sistema educativo, la masificación desregulada del sistema de educación superior y la escasa focalización y eficiencia del sistema de capacitación y otras políticas activas de empleo en Chile. En la Sección 4 se propondrán políticas específicas para favorecer mejoras en la igualdad de oportunidades y en la distribución del ingreso. Finalmente la sección 5 resumirá las principales conclusiones del estudio.

2. Pobreza, inequidad y oportunidades en Chile

Chile ha reducido de manera dramática su tasa de pobreza en los últimos 20 años, a la par que ha mejorado de manera sustancial sus indicadores de Desarrollo Humano (ver Gráficos 1 y Gráfico 2). En el año 1990 la tasa de pobreza nacional estaba en torno al 40%, mientras que la tasa de indigencia era del 15%. Al año 2009, las tasas de pobreza e indigencia se ubican en 11.5% y 3.6%. Estas cifras contrastan de sobremanera con tasas de pobreza del 20%-50% existentes en otros países de Latinoamérica². Algo similar se encuentra al evaluar otros indicadores de desarrollo humano, como son la esperanza de vida, tasa bruta de mortalidad y tasa de mortalidad infantil. En todos estos indicadores Chile ha logrado avances importantes. La tasa de mortalidad infantil, por ejemplo cae de 157 por mil en el quinquenio 1950-1955 a 27 por mil en el quinquenio 1980-1985. Para el quinquenio 2005-2010 este indicador asume valores en torno al 9 por mil, cercanos a los vigentes en países desarrollados.

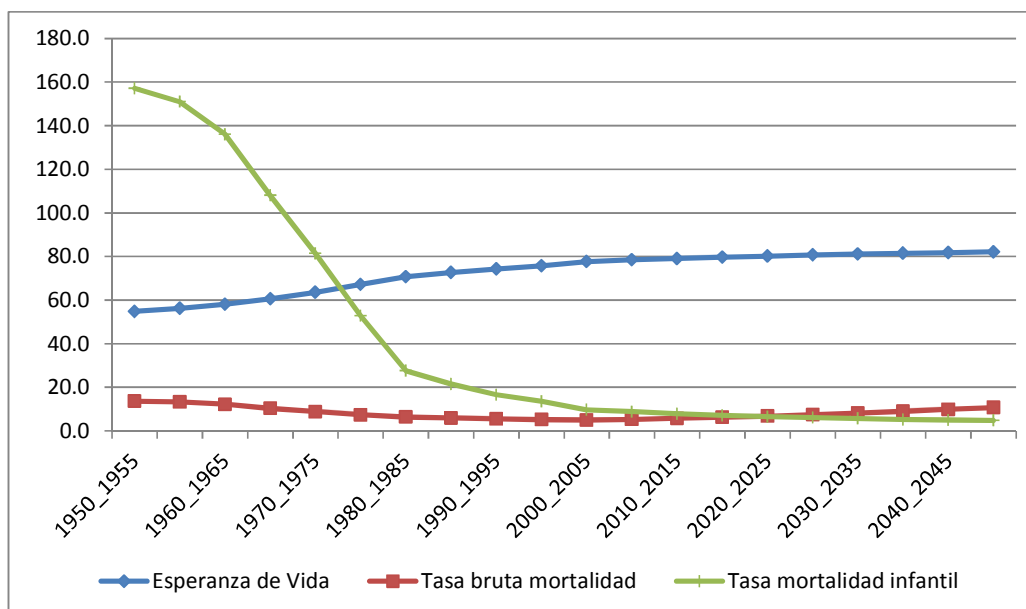
² El único países con tasas de pobreza comparables a Chile es Uruguay.

Gráfico 1: Evolución de la tasa de pobreza e indigencia



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL
 (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Gráfico 2: Indicadores de Desarrollo Humano

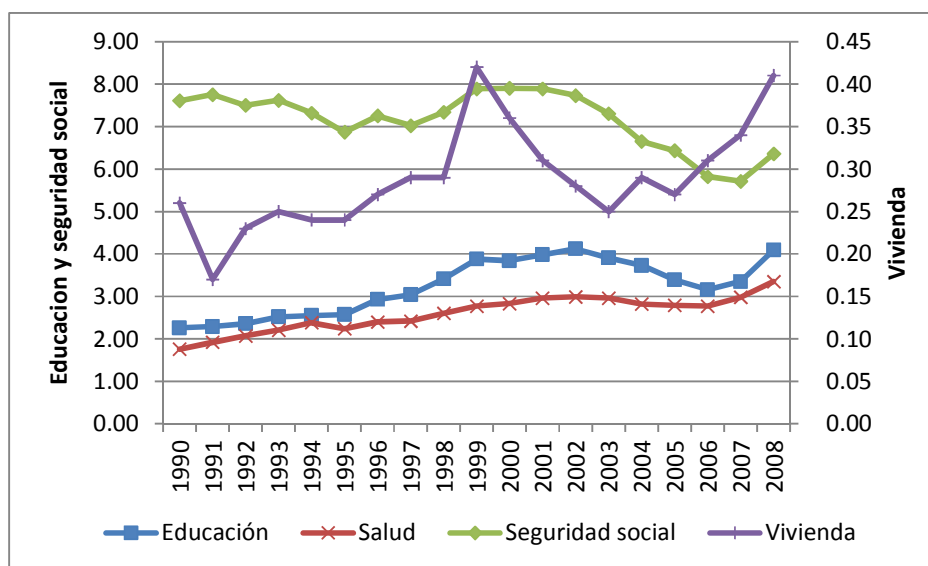


Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL
 (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Nota: Tasa de mortalidad, por cada 1000 habitantes; tasa de mortalidad infantil de niños hasta 5 años, por cada 1000 nacidos vivos.

Estos avances en materia de lucha contra la pobreza e indicadores de desarrollo humano están ligados a un notable crecimiento en el producto bruto, pero también a acciones intencionadas de los gobiernos democráticos a partir de los años '90. Para bien o para mal, Chile ha invertido fuertemente tanto en el sistema educativo como en el sistema sanitario (ver Gráfico 3). Con todo, Chile sigue siendo un país extremadamente desigual. El coeficiente de Gini se mantiene en torno a 0.55 por casi una década y media, para recién mostrar una leve baja (cae a 0.53) en el año 2006, guarismo que se mantiene en el año 2009 (ver Gráfico 4). Otros indicadores de distribución del ingreso también evidencian un comportamiento similar, mostrando una leve mejoría en las dos últimas mediciones (2006 y 2009)³.

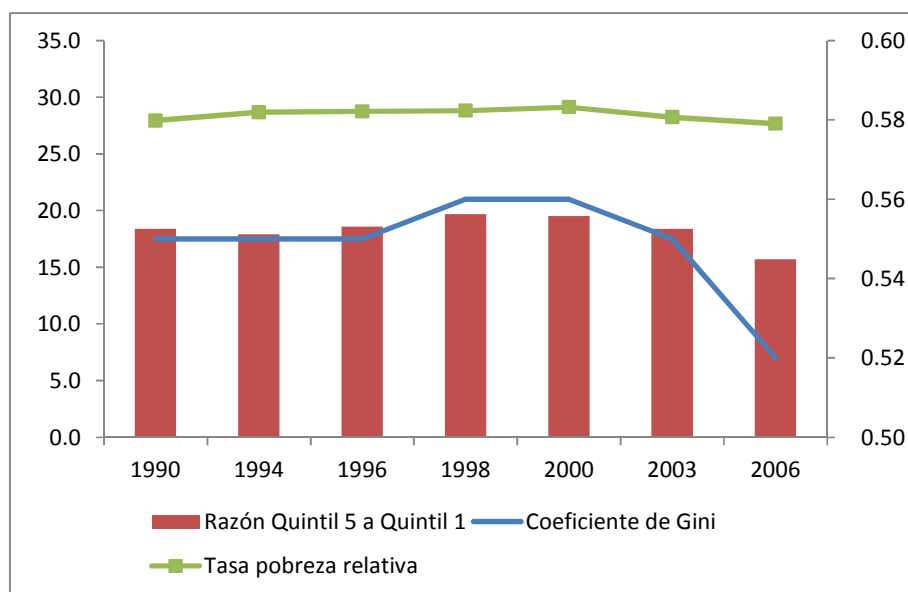
Gráfico 3: Gasto Público social, como % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

³ Hasta la fecha CEPAL no ha estimado estadísticas de distribución del ingreso para Chile con los datos del año 2009. Los comentarios del texto se basan en las estadísticas elaboradas por MIDEPLAN (Ministerio de Planificación de Chile), que difieren levemente en nivel, aún cuando no en tendencia, con respecto a las publicadas por Cepal. Ver <http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/ingreso.php>.

Gráfico 4: Indicadores de Distribución del Ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpetas=estadisticas>).

Como ya se profundizará en la sección 3, la economía chilena sufre importantes reformas a partir de los años '80, en particular en el sistema educativo, sistema de salud y sistema previsional. El sistema educativo se descentraliza, municipalizándose los establecimientos educativos y creándose un sistema de vouchers que da origen al desarrollo de un sector educacional particular subvencionado. El sistema central de salud también se segmenta, quedando la atención primaria en manos también de los municipios. Al mismo tiempo se crea un sistema dual de salud, en el que compiten proveedores de seguros privados con el proveedor público, FONASA.

En el caso particular del sector educativo, se esperaba que la competencia entre privados y públicos por fondos públicos (matrícula) aumentara la calidad de los colegios, a la par que motivara a los privados a fundar establecimientos escolares en zonas con baja cobertura educacional y que contribuyera a mejorar las tasas de ausentismo y deserción. En efecto, la política fue altamente efectiva en expandir la oferta educativa, a la par que la política de educación obligatoria aumentó de manera importante las tasas netas de matrícula en la

educación primaria y media. Se lograron también importantes mejoras en las tasas de deserción, las que fácilmente se reducen a la mitad en los últimos 20 años. En la actualidad las tasas de deserción se ubican en torno al 5% para la educación básica y en torno al 10% para la educación media (Santos, 2009).

Cuadro 1: Tasa neta de matrícula en educación primaria y secundaria

Dato alrededor del año	Tasa neta de matrícula	
	Básica	Media
1970	90.2	28.0
1975	94.0	33.4
1980	90.1	40.2
1990	87.7	54.6
1995	87.3	54.9
2000	s/d	s/d
2005	94.4	85.3
2010	94.9	84.7

Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL
(<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Aun cuando la cobertura se expande, persisten importantes inequidades de acceso por nivel socioeconómico, en particular en lo que respecta a acceso al nivel medio y superior de educación (ver Cuadro 2). El sistema educativo también se polariza, por cuanto la “elección de los padres” está condicionada por falta de poder adquisitivo, acceso limitado a información confiable y de fácil lectura y, particularmente en el sector rural, a la ausencia de oferta educacional. Adicionalmente, si los colegios pueden seleccionar a sus alumnos, los colegios subvencionados terminan prefiriendo alumnos de niveles socioeconómicos altos, con lo que en la práctica los mejores colegios se marginan de la competencia.

Cuadro 2: Tasa de acceso a los distintos niveles educacionales por quintil de ingreso

Quintil	Básica		Media		Superior	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
I	95.5	98.5	73.3	87.5	4.4	14.5
II	96.9	99.1	76.3	91.7	7.8	21.2
III	97.6	99.5	80.5	94	12.4	32.8
IV	97.5	99.5	87.2	96.9	21.3	46.4
V	98.9	99.5	94.3	98.7	40.2	73.7

Fuente: Elaboración propia en base a tabulaciones de CEPAL
(<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

El Cuadro 3 permite apreciar este fenómeno, mostrando cómo los colegios con malos resultados en base a la prueba estandarizada SIMCE⁴. Los colegios que atienden familias de estratos bajos y medios bajos son mayoritariamente colegios con bajo desempeño, con puntajes en la prueba SIMCE que no superan los 225 puntos. Por el contrario, los “buenos colegios” son mayoritariamente establecimientos que atienden a población de estrato socioeconómico alto⁵.

En los últimos 20 años el sistema de educación superior chileno también sufre una notable expansión, en particular liderada por instituciones que ofrecen educación profesional y técnica (no universitaria). A nivel universitario también se crean nuevas universidades privadas, a la par que las universidades existentes expanden sus sedes y aumentan de manera importante las vacantes. A modo de ejemplo, en el año 1980, previa a la reforma, existían sólo 8 universidades; al año 2003 este número se había expandido a 62. De igual manera, entre el año 1980 y el año 2003 se crean 51 Institutos Profesionales y 115 Centros de Formación Técnica.

⁴ La prueba SIMCE es una prueba estandarizada de conocimientos que se toma en cuarto básico, octavo básico y segundo medio, en matemática y lenguaje, ciencias sociales, ciencias naturales y recientemente inglés y educación física.

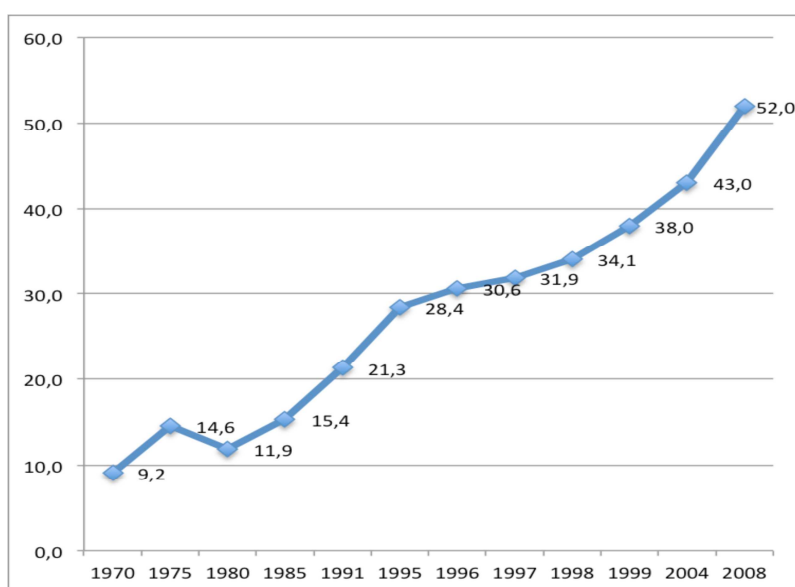
⁵ “Buenos” colegios y “malos” colegios no necesariamente son sinónimo de colegios con alto y bajo valor agregado, ya que los “buenos” colegios seleccionan a sus alumnos, mientras que los “malos” (fundamentalmente municipales) tienen la obligación de ofrecer matrícula sin discriminar.

Cuadro 3: Distribución de establecimientos según nivel socioeconómico y nivel de logro en pruebas SIMCE.

Nivel socioeconómico	Muy baja	Baja	Media	Alta	Muy alta
	Hasta 200	201-225	226-260	261-300	300 o más
Total establecimientos					
Baja	11.8%	41.2%	42.9%	4.0%	0.1%
Media Baja	3.1%	35.5%	58.6%	2.6%	0.2%
Media	0.4%	8.0%	72.1%	19.2%	0.4%
Media Alta	1.2%	3.5%	21.0%	62.3%	12.0%
Total	4.5%	24.4%	49.2%	19.2%	2.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de Román y Peticara (2011).

Gráfico 5: Tasa bruta de matrícula en educación superior



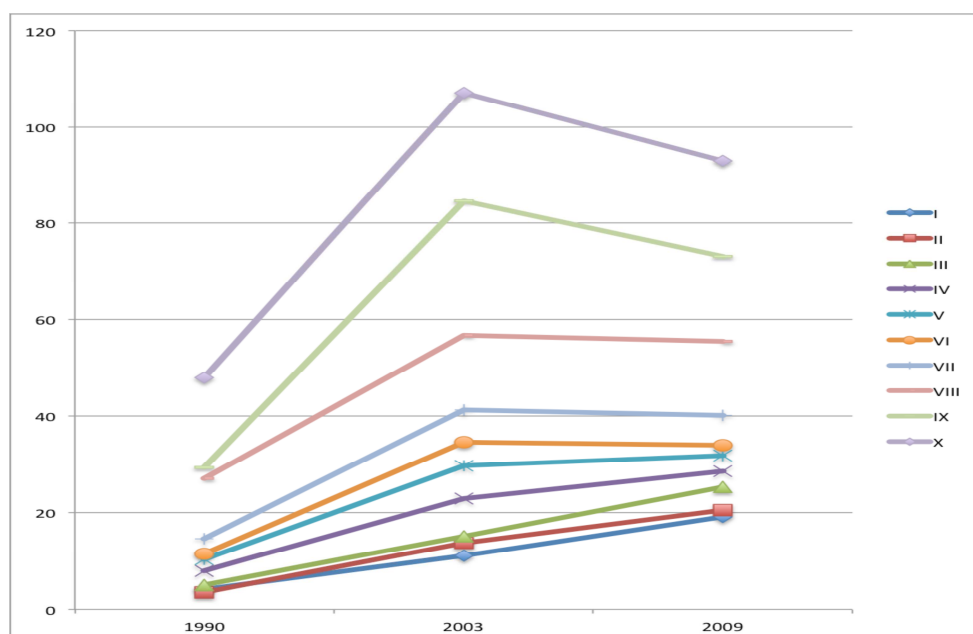
Fuente: Extraído de Brunner (2011).

La matrícula bruta en educación superior crece exponencialmente (ver Gráfico 5) de la mano de la expansión de los fondos públicos tanto para el financiamiento de instituciones de educación superior, como para financiamiento a los alumnos matriculados. Sólo entre el

año 2006 y el año 2010, el aporte público al gasto en educación superior se duplica, llegando a 1600 millones de dólares. En esa misma época se produce también un cambio en la política de financiamiento. Si al año 2006 el 60% de los recursos públicos se entregaba de manera directa a las universidades, al año 2010, este aporte había caído al 40%, aumentando relativamente el aporte directo a becas hacia los estudiantes (Rodríguez et. al, 2010).

Subsisten, al igual que en el caso de la enseñanza media y básica, notables diferencias en acceso por nivel de ingreso, aun cuando efectivamente la cobertura entre los jóvenes de los primeros siete deciles ha crecido de manera sostenida, casi duplicándose en las últimas dos décadas (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Tasa bruta de matrícula en educación superior por decil de ingreso

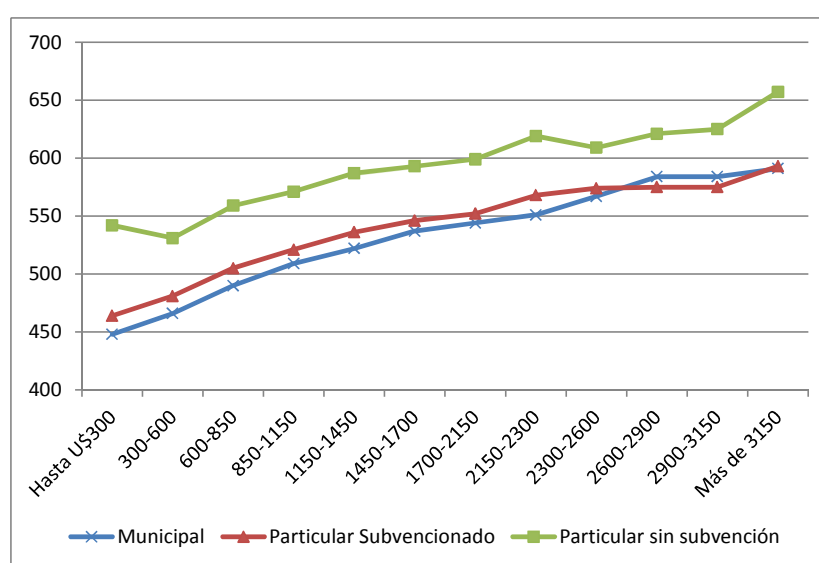


Fuente: Extraído de Brunner (2011).

Los jóvenes de familias de menores ingresos, no necesariamente tienen acceso a las

mejores universidades, por cuanto en Chile para acceder a las universidades tradicionales⁶ y a las universidades privadas más prestigiosas los jóvenes deben rendir la prueba de selección universitaria. Y los resultados en esta prueba de selección están altamente correlacionados (ver Gráfico 7) con el nivel socioeconómico de las familias y con el tipo de colegio al cual asistió el estudiante (privado, privado subvencionado o público).

Gráfico 7: Puntaje prueba de selección universitaria por ingreso mensual del hogar



Fuente: Elaboración propia en base a Consejo de Rectores (2011).

En base a estos datos pareciera que el principal mecanismo de “promoción” de igualdad, la educación, no está funcionando. Nuñez y Tartakowsky (2007) investigan los efectos en la distribución del ingreso de igualar diferencias en oportunidades que pudieran tener los individuos, como por ejemplo la escolaridad de sus padres, estabilidad en el empleo, composición del hogar, entre otros. Y encuentran que estas diferencias explican unos 7 puntos porcentuales del coeficiente de Gini, que pasa de 0.5 a 0.43 (ver Cuadro 5, efecto

⁶ Las Universidades tradicionales son las Universidades que estaban vigentes antes de la reforma en el año 1980, las que constituyen el Consejo de Rectores.

total). Para la población menor a 51 años, la mitad de este efecto no es vía educación, sino que las circunstancias familiares entran directamente en la determinación del ingreso. Esto es, igualar educación no es garantía de lograr mejoras importantes en la distribución del ingreso. Y adicionalmente, una alta fracción de la inequidad no es explicada por los observables, lo que limita de manera importante la posibilidad de introducir políticas públicas que influyan en este ámbito⁷.

Cuadro 4: Coeficiente de Gini, luego de igualar “circunstancias”

Cohorte	24-37	38-51	52-65	24-65
Coeficiente de Gini	0.45	0.51	0.52	0.5
Razón Q5/Q1	8.4	13.2	14.0	11.46
Gini luego de igualar “circunstancias”				
Efecto parcial	0.395	0.464	0.41	0.433
Efecto total	0.343	0.428	0.408	0.420
Q5/Q1 luego de igualar “circunstancias”				
Efecto parcial	6.51	9.93	7.76	8.13
Efecto total	5.27	8.42	7.50	7.83

Fuente: Extraído de Núñez and Tartakowsky (2007), Tabla 3.

Nota: efecto parcial, efecto de igualar “circunstancias” sobre salarios, sin considerar que individuos con iguales circunstancias tienen también distintos niveles de educación. Efecto total, suma ambas fuentes, impacto de circunstancias en salarios y en educación.

Pero no todo son malas noticias. Ciertamente, las políticas de expansión del sistema de educación básica, media y superior, aun cuando imperfectas, parecen haber influido en la elasticidad intergeneracional de ingresos y de educación. El cuadro 6, extraído de Núñez y Miranda (2007) muestra que la elasticidad ingreso padres-hijos es más baja en generaciones jóvenes (0.46) que en generaciones más viejas (0.54). Ciertamente la política de expansión ha tenido más injerencia sobre la elasticidad de la educación, rompiendo las barreras de acceso que el sistema de educación superior elitista de los '80 imponía sobre las familias de

⁷ Iguales conclusiones pueden obtenerse de considerar como indicador de distribución la razón de ingresos promedio entre el quintil más rico y el quintil más pobre.

estratos medios y bajos. Lo que falta es justamente lograr que la mayor educación se traduzca en mayores salarios y mayores oportunidades para los nuevos (provenientes de hogares de menor nivel socioeconómico) entrantes. Este desafío se aborda en la sección 4.2.

Cuadro 5: Elasticidades ingreso y escolaridad entre padres e hijos

Cohorte	23-34	35-44	45-54	55-65	23-55
Elasticidad- ingreso	0.46	0.54	0.63	0.59	0.54
Elasticidad-escolaridad					
Hijas e hijos	0.15	0.15	0.29	0.37	0.21
Sólo hijos	0.15	0.15	0.24	0.41	0.21
Sólo hijas	0.14	0.15	0.37	0.32	0.23

Fuente: Extraído de Núñez and Miranda (2007), Tabla 3.

Nota: efecto parcial, efecto de igualar “circunstancias” sobre salarios, sin considerar que individuos con iguales circunstancias tienen también distintos niveles de educación. Efecto total, suma ambas fuentes, impacto de circunstancias en salarios y en educación.

3. Políticas Sociales en Chile. Algunos avances

Como ya quedó en evidencia en la sección anterior, Chile ha hecho en los últimos años importantes avances en materia de reducción de pobreza, y mejora en otros indicadores sociales, en particular, logrando un aumento sostenido en la cobertura del sistema escolar, aumentando el acceso al sistema de educación superior, y aumentando la cobertura del seguro público de salud. En efecto, la batería de programas y políticas públicas emblemáticas implementadas en los últimos años en Chile es extensa. A continuación se reseñan algunos de los mayores avances en políticas de protección social implementados en los últimos años, a saber el Programa Chilesolidario y el recién estrenado Ingreso Ético Familiar, el programa GES de garantías exigibles de salud, el seguro de desempleo, la reforma del sistema de pensiones y la protección integral a la infancia.

3.1. Combate extrema pobreza. Programa Chilesolidario

El Programa Chilesolidario es un programa de combate de la extrema pobreza (indigencia). Constituye en sí mismo un sistema de protección social, en el que a partir de una única ventanilla se da acceso a un conjunto de programas y beneficios sociales. La idea detrás de este programa es que las familias en extrema pobreza no estaban eficientemente incorporadas a las redes de asistencia ya que potencialmente carecían de las capacidades e información para hacer un uso efectivo de las políticas públicas. El objetivo del programa es entonces justamente familiarizar y dar acceso a las familias pobres a los programas públicos y fortalecer la dinámica familiar para ayudarlos a superar su condición de indigentes.

Este programa tiene tres componentes: apoyo psicosocial, acceso a programas sociales y subsidios monetarios. El apoyo psicosocial tiene por objeto reconstruir o activar en las familias beneficiarias las actitudes necesarias para contribuir a su propio desarrollo. Las familias reciben este apoyo durante dos años. El segundo componente les da a las familias beneficiarias acceso a programas ligados al área de salud, educación, empleo y vivienda. Finalmente el tercer componente les garantiza a los beneficiarios subsidios de consumo de agua potable, acceso a la pensión básica solidaria, subsidios para jóvenes menores a 18 años, entre otros. Adicionalmente este componente contempla un pago monetario (bono) de carácter transitorio que se paga a la mujer jefa de familia o a la mujer del jefe del hogar⁸.

Se han encarado diversas evaluaciones de impacto del Programa Chilesolidario⁹. En general no se encuentran efectos del programa sobre nivel de ingresos y efectos marginalmente positivos sobre empleo e indicadores de vivienda. Una de las hipótesis barajadas por Larrañaga et. al (2009) es que una alta fracción de los hogares en los que está focalizado el

⁸ A fines de Septiembre del 2011, entra en vigencia el Ingreso Etico Familiar, un programa de transferencias condicionadas ampliamente publicitado en la campaña presidencial, pero que es considerado por muchos sólo como una ampliación del componente monetario del Chile Solidario. Mediante este programa se espera beneficiar a 170 mil familias que condicional en cumplir ciertos compromisos (deberes) en educación y salud, podrán recibir transferencias de aproximadamente unos US\$100 dólares mensuales por 24 meses. El programa contempla además bonos especiales (logros) para mujeres que se inserten en el mercado laboral (US\$50 mensuales), estudiantes que obtengan buenos rendimientos escolares.

⁹ Ver por ejemplo Galasso (2006), Peticara (2007) y Larrañaga, Contreras y Ruiz-Tagle (2009).

Chilesolidario no son necesariamente pobres crónicos, sino que están sujetos a un alto grado de vulnerabilidad. La mayor fuente de vulnerabilidad deviene de cambios en la situación de empleo (Neilson et. al, 2008), más que de cambios en la composición de los hogares. Y el programa no necesariamente incluye la variedad de instrumentos necesarios para atender a ambas poblaciones.

Iguales críticas se le han hecho al recientemente sancionado Ingreso Ético Familiar, programa de transferencias condicionadas ampliamente publicitado en la campaña presidencial, pero que es considerado por muchos sólo como una ampliación del componente monetario del Chile Solidario. Mediante este programa se espera beneficiar a 170 mil familias que condicional en cumplir ciertos compromisos (deberes) en educación y salud, podrán recibir transferencias de aproximadamente unos U\$100 dólares mensuales (30% del salario mínimo a Julio 2011) por 24 meses. El programa contempla además bonos especiales (logros) para mujeres que se inserten en el mercado laboral (U\$50 mensuales), estudiantes que obtengan buenos rendimientos escolares.

3.2. Sistema dual de salud y garantías explícitas de salud (plan GES, ex AUGE)

En el año 1979, el sistema de salud Chileno modifica sustancialmente su estructura al descentralizarse la atención primaria de la salud en consultorios municipales y desmembrarse el Servicio Nacional de Salud en 24 servicios de salud a cargo de la administración de los hospitales traspasados a las autoridades municipales (Infante y Paraje, 2010). Se crea además un sistema dual en el que el asegurador público (Fonasa) compite con aseguradoras privadas (Isapres) en el negocio de administrar las cotizaciones obligatorias (actualmente 7%), las que compiten en un entorno totalmente desregulado hasta que se crea la Superintendencia de Isapres en el año 1990.

En teoría el sistema mixto puede parecer ideal por tanto da potencialmente una cobertura universal a todos los asalariados a través del seguro público, mientras que pone a disposición de la población un sistema de libre elección (individuos optan por una

aseguradora y dentro de la misma por un tipo de plan). En la práctica este esquema ha resultado en una polarización de la cobertura de salud: individuos de altos ingresos y bajo riesgo están asegurados en el sistema privado, mientras que los individuos de bajos ingresos o de alto riesgo están en el seguro público. El costo del plan no sólo cambia con la edad y género de las personas, sino que además puede ser arbitrariamente aumentado por el prestador privado¹⁰. Efectivamente, los individuos en el sistema privado, deben renegociar anualmente su plan de beneficios y su costo, independientemente de cuántos años ya hubieran estado afiliados a este asegurador (Peña, 2009). Resultado de estos incentivos, aproximadamente el 90% de la población en los dos primeros quintiles estaban cubiertas por Fonasa, mientras que el 44 por ciento del quintil más rico pertenecía a las Isapres (Mesa-Lago, 2008).

En el año 2005 se instaura lo que se conoce como Programa AUGE, hoy llamado GES (Garantías Explícitas de Salud). Este programa busca garantizar atención oportuna y calidad en la prestación de servicios de salud asociados a ciertas patologías¹¹ de alto costo o con alta prevalencia¹², a la vez que tiene también como objetivo proteger económicamente al usuario prefijando los copagos asociados a las distintas prestaciones. Como parte de este programa también se establece el Fondo de Compensación Solidario entre Isapres, mecanismo que impone una contribución obligatoria para cada beneficiario del sistema privado independiente de su riesgo de salud, con el objetivo de ayudar a los afiliados de menores recursos a mantenerse en este sistema.

Infante y Paraje (2010) brindan algunas cifras que permiten evaluar la puesta en marcha del

¹⁰ En teoría el prestador privado debe justificar el aumento brindando estadísticas al afiliado de cuánto se ha aumentado el costo del plan y cómo ha aumentado la siniestralidad dentro del grupo de individuos afiliados a este plan.

¹¹ Inicialmente se incorporaron 56 patologías en el listado; al día de hoy se cubren 69.

¹² Se otorgan las siguientes garantías (extraído textualmente de <http://www.bcn.cl/guias/plan-ges-ex-auge>)

- Garantía explícita de acceso: es la obligación de Fonasa y las Isapres de asegurar las prestaciones de salud.
- Garantía explícita de calidad: otorgar la atención de salud garantizada por un prestador registrado o acreditado.
- Garantía explícita de oportunidad: existencia de un plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas, en las etapas de diagnóstico, tratamiento y seguimiento.
- Garantía explícita de protección financiera: es la contribución, pago o copago máximo que deberá efectuar el afiliado por prestación o grupo de prestaciones, considerando el monto de sus ingresos.

programa. Para algunas patologías como cáncer de mamas, cáncer cérvico uterino e infarto al miocardio, habría evidencia de que el programa mejora de manera importante el acceso a diagnóstico y tratamiento, aunque las garantías de oportunidad en algunos casos (cáncer cérvico-uterino por ej.) no se cumplen. Los mismos autores brindan evidencia (descriptiva) sobre cómo la incidencia del gasto en salud (copagos por consultas, procedimientos, medicamentos) en el gasto total se ha reducido en Chile en relación al gasto total para todos los quintiles de ingreso. Este fenómeno es particularmente evidente para adultos mayores. Erazo (2011), aun reconociendo que el GES puede haber sido positivo para reducir gastos de bolsillo, sostiene que el programa en sí no ha contribuido a reducir el grado de segmentación vigente en el sistema de salud chileno. Por el contrario, la ley sigue permitiendo a Isapres el discriminar por precio a las mujeres y a los adultos mayores, por lo que estos dos grupos se concentran mayoritariamente en el sistema público (FONASA). Este mismo autor nota también, que la instalación de las garantías explícitas también puso en evidencia la incapacidad el sistema público para cumplir con las mismas. Claramente para avanzar en el reconocimiento de garantías en salud y garantizar la oportunidad del tratamiento es necesario invertir más fuertemente en capital humano, infraestructura y equipamiento en el sector público.

3.3. Seguro de Desempleo

El Seguro de Desempleo comienza a regir en Chile en el año 2002, haciéndose obligatorio para todos aquellos trabajadores (asalariados), exceptuando el servicio doméstico, que iniciaran contratos de trabajo a partir de octubre del 2002. El SD es voluntario para aquellos trabajadores que hubieran firmado contratos con posterioridad a esta fecha. El sistema está compuesto de dos fondos: cuentas individuales y fondo de cesantía solidario (FCS). El financiamiento de las cuentas individuales de asalariados con contratos indefinidos surge de una contribución del 1.6% de la renta imponible a cargo del empleador y de 0.6% a cargo del trabajador. En el caso de trabajos a plazo fijo o por faena o servicio, las cuentas

individuales se financian con un único aporte del empleador (3% sobre la renta)¹³. El FCS es financiado con aportes estatales y con un aporte patronal del 0.8% sobre la renta imponible.

La disponibilidad sobre la cuenta individual es contra todo evento, con el sólo requisito de haber cotizado un mínimo de 6 meses. El trabajador podrá retirar la totalidad de los recursos existentes en su cuenta individual de acuerdo a una regla escalonada: desde el 50% al 20% de su renta promedio entre los meses 1 a 7; 20% de la misma para los meses subsiguientes hasta agotar el total de recursos. El aporte solidario lo recibe sólo el trabajador con contrato indefinido que hubiera tenido 12 cotizaciones continuas y que tuviera fondos insuficientes en su cuenta individual como para cubrir sus beneficios. Se otorgan prestaciones de hasta 5 meses, con tasas de reemplazo decrecientes (50% a 30%).

Algunas de las características novedosas del sistema son: (i) el seguro es administrado por privados (Administradora del Fondo de Cesantía – AFC), cuya adjudicación realizada por 10 años fue en base a precio de administración, equivalente al 0.6% anual de los fondos acumulados; (ii) los trabajadores pueden hacer uso de sus cuentas individuales si se retiran voluntariamente de su trabajo, lo que favorece la movilidad laboral; (iii) existe un organismo independiente (Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía) que tiene derecho a exigir información a la AFC y otros organismos estatales, con el objeto de sugerir mejoras al sistema (Ramos y Acero, 2010). Sanhueza (2009) y Fajnzylber y Poblete (2009) ponen en evidencia también algunas falencias de funcionamiento y diseño del actual sistema, como por ejemplo el bajo uso que se ha hecho del fondo solidario (los requisitos de acceso son demasiado estrictos), las bajas tasas de reemplazo del seguro y la segmentación en condiciones de acceso, beneficios y costo que el sistema hace entre trabajadores con contratos indefinidos y contratos a plazo.

¹³ El tope de cálculo es una renta mensual de 90 Unidades de Fomento (1.9 millones de pesos chilenos o US\$3.800 al tipo de cambio vigente a septiembre 2011).

3.4. Mejora en el sistema de pensiones. Pensiones Solidarias

En el año 1981 Chile reforma su sistema de pensiones, pasando de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual. Cuando se instrumentó el nuevo sistema, los individuos tenían la opción de permanecer en el antiguo sistema de reparto o adscribirse al nuevo sistema, recibiendo un “bono de reconocimiento”. Según la Encuesta CASEN 2009, aproximadamente un 60% de las personas entre 18 y 65 años están afiliados al sistema de pensiones. De éstas, el 65% está cotizando al sistema de pensiones privado, mientras que un 26.5% no está cotizando. Sumando, sólo el 50% de los individuos en este tramo etario están cotizando, lo que representa un 80% del total de ocupados a la misma fecha.

En los últimos años ya era evidente que el sistema, a pesar de sus virtudes teóricas, presentaba importantes problemas. Primero, la cobertura del sistema de pensiones aun cuando en promedio envidiable para los estándares latinoamericanos estaba muy sesgada hacia los individuos de mayor ingreso y nivel educativo. Segundo, una fracción muy alta de individuos (particularmente mujeres) presentaba importantes lagunas previsionales (producto de una alta rotación laboral), no dándose las garantías de acceso a prestaciones ni tasa de reemplazos adecuadas¹⁴. Tercero, no había ninguna articulación entre el sistema de pensiones y las pensiones asistenciales, las que cubrían apenas si el 50% de los adultos mayores fuera del sistema (Larrañaga y Huepe, 2009).

En el año 2008 se reforma el sistema de pensiones¹⁵, creando un esquema de pensiones solidarias para adultos mayores de 65 años y discapacitados. Esencialmente este sistema viene a suplantar y mejorar el sistema de pensiones asistenciales ya existente, ampliando beneficios (el beneficio aumenta en un 40-50%) y cobertura (el nuevo sistema cubre al 60% de la población más vulnerable). El nuevo esquema de pensiones solidarias beneficia con una Pensión Básica Solidaria a todas aquellas personas que no hayan contribuido a la

¹⁴ Si se supone una densidad de cotización del 80% , las tasas de reemplazo son 60% para los hombres, 43% para las mujeres. Según Larrañaga y Huepe (2009) sólo un 30% de los afiliados exhibía una densidad de cotizaciones igual o superior a la prevista en estas estimaciones.

¹⁵ La reforma incluye también un bono por hijo para las mujeres (depositado en su cuenta de capitalización), obligatoriedad de cotizar para los independientes y compensaciones jubilatorias para mujeres y hombres en casos de divorcios y nulidad.

seguridad social, mientras que beneficia con un Aporte Básico Solidario a aquellas personas, que estando en el sistema de seguridad social no han acumulado en sus cuentas individuales suficientes fondos como para acceder a una pensión mínima.

Larrañaga y Huepe (2009) estiman que producto de la introducción de las pensiones solidarias la fracción de adultos mayores viviendo en extrema pobreza debiera reducirse del 11.4% al 6%, mientras que el 30% de la población en este tramo etario debiera haberse movilizado hacia quintiles de mayores ingresos.

3.5. Atención a la primera infancia

En los últimos 20 años Chile ha hecho enormes avances en cobertura materno-infantil en temas de salud y educación. Así por ejemplo, hacia el año 2006 ya había cobertura casi completa de partos, control del niño recién nacido y servicios de salud para menores a los dos años, mientras que se habían reducido de manera importante la tasa de mortalidad infantil (16 por mil en el año 1990 versus 7.6 por mil en el año 2006) y las tasas de pobreza entre la población menor a 4 años. A pesar de esto, aún era evidente la baja cobertura en la educación inicial y había algunos signos alarmante sobre malnutrición infantil por obesidad y retraso en el desarrollo principalmente en niños menores a 3 años (Mideplan, 2010).

El Programa Chile Crece Contigo viene entonces a aportar una mirada integral brindando apoyo económico, asistencia técnica y acceso preferencial a cuidado infantil a la población de menores recursos. El programa consta de varios componentes¹⁶. El componente de apoyo al recién nacido entrega implementos de vestuario, folletos informativos y material para el estímulo del recién nacido. También se ejecutan protocolos de seguimiento a aquellos recién nacidos de familias catalogadas como vulnerables en la etapa prenatal. Luego hay otros componentes que brindan un cierto conjunto de prestaciones garantizadas al 60% de la población más vulnerable (sala cuna, servicios especiales para discapacitados, acceso al programa Chile Solidario) y prestaciones preferentes al 40% más pobre de la

¹⁶ Ver <http://www.crececontigo.gob.cl/sobre-chile-crece-contigo/>.

población, entre ellos el subsidio familiar (hasta que el menor cumpla 18 años) y acceso a programas de inserción laboral, capacitación, vivienda, entre otros.

El Programa Chile Crece Contigo comenzó con un presupuesto de aproximadamente 130 millones de dólares, monto que casi se triplica para el ejercicio 2010. Durante el año 2009 unas 300 mil familias se beneficiaron de talleres, se evaluó el desarrollo psicomotor de unos 400 mil niños, mientras que se atendieron un promedio de 16 mil partos mensuales. Algunos indicadores de calidad estimados al año 2009, sin embargo, no reflejan cambios sustantivos, como por ejemplo la cantidad de partos por cesárea (32% versus el estándar OMS de 15%) o partos con presencia de familiares (53%). Tampoco se observa un cambio sustantivo en indicadores de peso al nacer o tasas de riesgo y retraso en el desarrollo en los niños entre 12 y 23 meses de edad, aunque efectivamente si se expandieron de manera importante los cupos en jardines públicos para niños menores a dos años, que se más que quintuplican entre el año 2006 y el año 2009.

4. Los desafíos pendientes. De los “pisos” o “mínimos” a la promoción de mayor igualdad

Como se desprende de la sección anterior, Chile ha avanzado de manera importante en establecer políticas (eficientemente focalizadas) de garantías mínimas o pilares. No obstante le resta aún avanzar en diseñar políticas que garanticen igualdad de oportunidades. En particular varias de las políticas descritas han presentado problemas de diseño e implementación que es necesario subsanar¹⁷. Pero además subsisten en el país importantes desigualdades en lo que respecta a las coberturas efectivas y de calidad en el ámbito de la salud, educación y otros mecanismos de protección social.

En esta sección nos interesa destacar los desafíos que debiera resolver el gobierno chileno en tres áreas que a nuestro juicio son prioritarias en la promoción de mayor igualdad y en pos de mejorar la movilidad social: (i) calidad de la educación básica y media; (ii) la

¹⁷ Estos aspectos han sido destacados en las secciones correspondientes.

expansión del sistema de educación superior y opciones de financiamiento; (iii) sistema de capacitación y otras políticas activas de empleo.

4.1. Problemas de calidad y segmentación en el sistema educativo.

A principios de los años '80 la reforma educacional en Chile descentraliza la administración y el financiamiento de los colegios públicos hacia un sistema de gestión municipal. Simultáneamente se invita al sector privado a participar en el desarrollo de la educación a través del financiamiento compartido, impulsado a partir de la implementación de un sistema de *vouchers*. El objetivo de la reforma fue introducir un mayor nivel de competencia en el mercado para obligar a que la oferta educacional provea un servicio de mejor calidad y al mismo tiempo creando las condiciones para crear una expansión en los servicios educativos.

A 30 años de esta megareforma (y otras más pequeñas que le siguieron en el camino), la situación del sistema educativo chileno es crítica. El movimiento estudiantil y la empatía de la sociedad chilena con sus demandas así lo demuestran. Por un lado, Chile ha mostrado notables avances en la cobertura de la enseñanza básica y media e inclusive ha mejorado de manera importante en comprensión lectora (aumentando en XX PUNTOS en la prueba PISA, con el mayor aumento logrado en estudiantes más vulnerables), aun cuando se mantiene muy por debajo del promedio de los países OECD. Pero por el otro, el sistema chileno se eleva como el sistema educativo altamente desigual y fragmentado. En otras palabras, el problema de Chile no es sólo su nivel de competencias en lectura y matemática, sino cómo éstas se distribuyen. Para peor, en Chile ni siquiera los colegios de elite generan resultados comparables al nivel promedio de países desarrollados.

La única certeza que tenemos es que la competencia entre colegios no generó mayor calidad¹⁸; la reforma generó expansión de oferta¹⁹, al abrir la posibilidad de hacer un gran negocio con recursos públicos. Hay dos características que emergen como críticas. (i) los

¹⁸ Ver Hsieh, C. y M. Urquiola (2006).

¹⁹ El número de establecimientos particulares subvencionados urbanos casi se duplica entre el año 2000 y el año 2009.

mecanismos de selección que aplican los colegios y el copago (ii) la estructura del financiamiento hacia los colegios.

En efecto, un pilar de la institucionalidad educacional chilena es teóricamente que permite a los padres “elegir” el establecimiento educacional, esperándose que esto fomente competencia. El problema es que muchos padres no pueden “elegir”. No eligen porque los establecimientos *seleccionan*²⁰ a sus alumnos (en base a criterios socioeconómicos o habilidades del niño) o porque enfrenta restricciones geográficas y financieras para hacerlo. La elección de las familias de bajos recursos (nivel socioeconómico bajo a medio bajo), por ejemplo, está mucho más condicionada por cercanía al establecimiento, por el costo de la matrícula y por el hecho de que el establecimiento es el único en su comuna²¹. La buena competencia debiera estar en la generación de valor agregado, no en la selección del alumnado. La existencia de altos copagos, sólo ahonda la brecha entre establecimientos socioeconómicos. La alta polarización social existente en la mayoría de las urbes chilenas, reproduce también este fenómeno en el sistema municipalizado. Comunas pobres, con pocos recursos para complementar la subvención escolar, que deben atender a alumnos en promedio más vulnerables, enfrentan el éxodo de los alumnos más aventajados, concentrando una alta proporción de alumnos repitentes.

La estructura del financiamiento contribuye a ahondar más las brechas. La caída en la matrícula de los establecimientos municipales ha sido dramática en los últimos 20 años. Si en los años '80, la educación pública concentraba el 80% de la matrícula, hacia el año 2010 sólo concentra poco más del 35%. El que el financiamiento esté atado a la asistencia tiene en principio una lógica impecable: era deseable que los malos establecimientos se quedaran sin alumnos. Adicionalmente, frente a las altas tasas de deserción que había en la enseñanza básica y media en los años '80, se esperaba que el pago per cápita funcionara como incentivo para que los colegios instrumentaran mecanismos para retener a su alumnado²². El problema fundamental es que gran parte de los costos de los colegios no esencialmente

²⁰ Los colegios lo hacen aún a expensas de la Ley General de Educación, que prohíbe expresamente implementar procesos de selección hasta 6° básico.

²¹ Según datos de cuestionarios a padres SIMCE 2009.

²² Entrevista a Alfredo Prieto, La Tercera, 18 de Septiembre de 2011.

fijos. Y los ingresos per cápita generan un desfinanciamiento de los colegios municipales, que se ve agravado no sólo por el éxodo de matrícula sino también porque éstos también enfrentan una merma considerable de su alumnado durante los meses de invierno.

4.2. Educación Superior. De la elite a la masificación

El sistema de educación superior chileno es hasta principios de los años '80, un sistema de elite, con muy bajas tasas de matriculación en la educación terciaria. A partir de los años '80, cuando se permite la creación de Universidades Privadas, la tasa de acceso a educación superior crece de manera importante²³. La tasa de participación de educación superior para los primeros cuatro quintiles pasa de ubicarse en el tramo 0-20% a estar en el tramo 20-40%. Como lo describe Brunner (2011), la educación terciaria en Chile se masifica a fines de los años '90 y casi se universaliza durante la última década.

La expansión del sistema de educación superior se realiza fundamentalmente a partir de la creación de Universidades Privadas, Institutos Profesionales (que pueden impartir sólo títulos profesionales) y Centros de Formación Técnica. Una serie de instrumentos públicos dotaron de financiamiento a instituciones públicas como privadas, como son el Crédito con Aval del Estado, la posibilidad de usar fondos a través de la franquicia tributaria para capacitación (ver Sección 4.3). El mayor peso del financiamiento está sobre las familias: en Chile aún en las universidades públicas, que reciben fondos del estado, los alumnos y familias deben cancelar aranceles que fácilmente compiten en “monto” con los aranceles vigentes en las Universidades Privadas. Según estadísticas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, alrededor de 370 mil estudiantes deben más de 2000 millones de dólares en créditos universitarios, aproximadamente unos U\$6000 per cápita, cuando el salario mínimo anual en Chile está en torno a los U\$4000. Y esta estadística nada dice de aquellas personas que habiéndose endeudado para cancelar carreras que rondan los U\$400 mensuales sólo pudiendo aspirar a obtener salarios al año de egreso en torno a los U\$500-600. Estas cifras también esconden que las tasas de deserción en el primer año

²³ En la sección 2 se presenta estadísticas de acceso a educación superior.

rondan el 30 a 35%, por lo que se estima que se “pierden” al año por este concepto unos U\$100 millones.

El sistema de educación superior está claramente tan segmentado como lo está el sistema de educación básica y media. A las “mejores” universidades públicas y privadas acceden los estudiantes provenientes de colegios privados y/o colegios particulares subvencionados o públicos de elite. Es más, muchos fondos públicos asignados por mérito (puntaje en la prueba de selección universitaria) terminan justamente en las manos de estudiantes provenientes de familias de mayores recursos, lo que hace mucho más regresivo el gasto público en educación superior.

Las protestas estudiantiles y la radicalización del movimiento tienen su génesis en estos problemas.

4.3. Escasa focalización y eficiencia del sistema de capacitación en Chile y otras políticas activas de empleo

El grueso de la política pública de capacitación en Chile se basa fundamentalmente acciones desarrolladas por SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). El principal instrumento de SENCE es la Franquicia tributaria, que está orientada a trabajadores con contrato de trabajo en empresas contribuyentes de Primera Categoría de la Ley de Renta que cumplan con ciertos requisitos en materia de planillas de remuneraciones. Las empresas pueden deducir de sus pagos de rentas los gastos en capacitación con un tope de un 1% de la planilla anual de remuneraciones. Para población vulnerable SENCE y otras agencias del gobierno tienen programas de capacitación especiales (oficios), programas de formación en competencias blandas y programas de microemprendimiento.

Una característica clave en Chile, ha sido el desarrollo de un “mercado de la capacitación”, a partir de la misma ley de franquicia tributaria que crea dos actores clave: Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC). Los OTEC son instituciones con personalidad jurídica, que están autorizadas por el

SENCE para realizar actividades de capacitación. Los CFT, IP y Universidades pueden funcionar también como OTECs. Los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC) son corporaciones privadas sin fines de lucro reconocidas por SENCE cuyo objetivo es otorgar apoyo técnico a sus empresas adheridas, a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de recursos humanos.

La instrumentación de este sistema hace ya 30 años tuvo como objetivo el crear un mercado de capacitación, que ese momento era inexistente. En la actualidad los recursos se concentran en unas 50 OTECs (3% realizan el 40% actividades), mientras que el 70% de los recursos son transados por las OTICs, quienes reciben aprox. 15% en concepto de gastos de administración. Hay cierta evidencia²⁴ que indica que el uso de las OTICs obedece a agilizar y aliviar gastos de administración. Si este es el único valor agregado de las OTICs, se podría pensar que hay maneras más baratas de organizar el sistema. No parecen haber mecanismos claros que garanticen la homogeneidad y calidad de los programas subsidiados. Es posible que muchas actividades de capacitación se generen sólo porque los recursos están ahí y no conllevan aumentos reales en productividad. Relacionado con esto, no es claro qué rol están teniendo las OTICs como intermediarios garantes de la calidad de la capacitación (si tienen o no esta función incorporada, y tienen en si valor agregado). Inicialmente mi opinión era que no, sino que su negocio es actuar de “administradores”.

Adicionalmente, la FT es mayoritariamente utilizada por grandes empresas, que capacitan a trabajadores de mayores ingresos, por lo que también este instrumento es cuestionable en lo que respecta a su focalización. Trabajos recientes (Rodríguez y Urzúa, 2011) también reportan que la FT no ha sido un instrumento efectivo para mejorar la empleabilidad y salarios de los beneficiarios.

En materia de otros programas de capacitación, fuera de la franquicia tributaria, se observa que en Chile han proliferado programas fundamentalmente en tres ejes:

²⁴ Ver pre-informe Comisión de Reforma del SENCE, http://www.mintrab.gob.cl/?page_id=1082&did=121.

Proveer de empleo a grupos vulnerables, ya sea a través de programas directos de empleo o a esquemas de subsidio a la contratación de los mismos.

Aumentar el nivel de calificar de la mano de obra. Esencialmente este objetivo se ejecuta a través de programas de capacitación en habilidades generales y específicas (en general blandas, contabilidad, nivelación de estudios, computación, etc.).

Facilitar la búsqueda de empleo. Ejecutado a través de programas de capacitación (adquisición de herramientas para mejorar la probabilidad de empleo, obtención de información) y a través de la Bolsa de Empleo y de las OMILs²⁵.

Hace ya algunos años la OIT (2006) enfatizó la buena orientación y focalización de los programas de empleo en Chile, en particular su función contra-cíclica (empleo directo, capacitación) y pro-cíclica (bonificaciones a la contratación, intermediación laboral). Ahora bien, el análisis de la oferta de programas a nivel de países desarrollados sugiere que muchas de las ofertas de programa están focalizadas en desempleo estructural y en paliar deficiencias del sistema educativo formal. En particular, algunos de los puntos críticos que se observan son:

- El conjunto de Programas está atomizada en distintos organismos, sin que ello signifique que la oferta sea insuficiente o que no cumpla con los fines para los que fue creada.
- En el caso de los programas de capacitación, no es claro cómo éstos se articulan a las necesidades de la fuerza laboral y demandas del sector empresarial. Un rápido recorrido por la descripción de los distintos programas revela que muchos están focalizados en “nivelar” o dar competencias generales, muchas de las cuales deberían adquirirse en el sistema educativo formal. Es entendible que esto sea necesario para la población adulta, pero no parece que ésta sea la solución permanente para la población joven. Esta misma observación la realizan Betcherman, Olivas y Dar (2004) para países en transición y para otros países en desarrollo.
- Los programas de microemprendimiento también están focalizados en actividades de subsistencia, cuando más bien uno querría potenciar y expandir estos micronegocios. Una herramienta clave es, por ejemplo, las habilidades financieras y

²⁵ Oficinas Municipales de Intermediación Laboral.

el uso de mecanismos de crédito para expandir negocios. En nuestro catastro sólo un programa combinaba estos tres elementos.

- Los programas de intermediación laboral no relativamente pequeños. La Bolsa de Empleo tiene aún niveles bajos de colocaciones.
- No hay mecanismos de transición escuela-trabajo, como los programas (relativamente masivos) de aprendices en Reino Unido, Alemania y Suiza. Evaluaciones para países desarrollados muestran que el entrenamiento es más efectivos en la empresa que en el aula (Betcherman, et al., 2004).

5. Por un Chile más equitativo e igualitario. Propuestas de política.

En base al diagnóstico realizado en las secciones anteriores, se proponen políticas en cuatro ejes: fortalecimiento del sistema de educación básico y medio; mejoras en los mecanismos de financiamiento y regulación del sistema de educación superior; mejoras en la provisión y mecanismos de financiamiento del sistema de capacitación.

Fortalecimiento de la educación básica y media como mecanismo de promoción social.

En base a la evidencia existente, hoy sabemos que la mera instrumentación de un subsidio a la demanda no genera per se buena competencia entre los colegios ni mejora calidad. Menos aún en un contexto donde no todos los actores compiten en igualdad de condiciones. Todos los recursos públicos tienen que estar abocados a garantizar educación de calidad e igualdad de oportunidades, independientemente de quién es el proveedor (privado o público). Pero para que esto se cumpla, la única opción es derogar cualquier posibilidad de aplicar mecanismos de selección y garantizar educación gratuita en todos los establecimientos que reciban fondos públicos. La no selección y la abolición del financiamiento compartido podrán facilitar el transitar hacia colegios más integrados socialmente, a la par que permitirán igualar las condiciones bajo las que “compiten” estos

colegios. Expertos estiman que será necesario duplicar el monto actual de la subvención escolar. Y claramente esta expansión del gasto debiera hacerse garantizando la calidad de la educación impartida. El nuevo equilibrio no debiera ser con mayor gasto pero igual resultados.

Esto nos lleva al segundo punto, que tiene que ver con cómo mejorar la calidad en la educación en Chile. Según la prueba PISA, ni siquiera los estudiantes chilenos en colegios de elite obtienen puntajes comparables con los registrados en los países de la OECD. Es por esto que hay que avanzar a un cambio radical en la manera de enseñar, y para ello hay que empezar por mejorar la calidad de los docentes y mejorar los planes de estudio, para lograr que los estudiantes chilenos no sólo sean buenos para reproducir contenidos sino también para extrapolarlos y aplicarlos a la realidad. Y para esto hay que avanzar en mejorar la calidad de las escuelas de educación y esto va de la mano de mejorar los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, tema que se discute a continuación.

Finalmente hay que transitar hacia un mecanismo de financiamiento que refleje la estructura de costos cuasi-fija que enfrentan los colegios. En particular, el financiamiento no puede estar atado a la asistencia mensual, sino que debe depender de otras variables que reflejen particularidades del alumnado, y estén basados en indicadores validados sobre el valor agregado del colegio. En este sentido la Subvención Escolar Preferencial que actualmente se asigna a los colegios que atienden a población más vulnerable parece haber ido un avance importante en la promoción de la atención de esta población.

Mejorar los mecanismos de financiamiento y regulación del sistema de educación superior

En los últimos años el sistema de educación superior en Chile se ha masificado, brindando acceso a estudiantes de estratos socioeconómicos más bajos, que vieron facilitado el acceso al sistema por el aumento en la oferta de vacantes, y el acceso becas, créditos y otros subsidios públicos. El sistema está en crisis, y las protestas y demandas estudiantiles se han

escuchado fuertemente en los últimos meses. Entre las reformas que son necesarias al sistema están el:

Regulación de aranceles: se ha producido un fuerte aumento en los aranceles, tanto en instituciones privadas como públicas que reciben fondos estatales. Los créditos y becas (basados en aranceles de referencia) no alcanzan a cubrir los aranceles reales, y las familias se ven obligadas a recurrir a otros créditos para suplir las diferencias. Esto perjudica de sobremanera a familias de bajos ingresos. Se debiera avanzar hacia un esquema en el que se sinceren los aranceles reales de las carreras en aquellas instituciones que quieren recibir alumnos portadores de becas y créditos con aval del Estado.

Mejorar los mecanismos de focalización de las ayudas estatales: evaluar el grado de focalización de los instrumentos de ayuda actualmente vigentes. Si bien muchos de los créditos y becas están intencionadamente focalizados en los quintiles I a IV, el único instrumento que se utiliza para esta focalización es un formulario que se basa exclusivamente en el autoreporte de las familias. Hay que avanzar en el diseño de mecanismos más efectivos para direccionar estos recursos.

Revisar el mecanismo de acceso a la Educación Superior. El sistema público de educación superior puede constituirse en el promotor de mayor igualdad. En la actualidad los jóvenes de menores recursos tienen una menor probabilidad de obtener un puntaje adecuado para postular a las universidades más prestigiosas, y terminan accediendo a universidades de menor prestigio. Hasta tanto se nivele de manera adecuada la calidad de la oferta educativa en los niveles iniciales, se podría seguir una política de promoción de los jóvenes provenientes de establecimientos públicos y particulares subvencionados a partir de la asignación aleatoria de un cierto porcentaje de cupos dentro de las universidades que reciben subsidio estatal a todos aquellos jóvenes que cumplan con ciertos requisitos mínimos como podría ser notas de la enseñanza media y/o algún puntaje PSU mínimo.

Consolidar el sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior: en la actualidad está en juicio el sistema actual de acreditación universitaria. A nivel de la acreditación institucional, se ha producido vicios en el sistema, en el que los mismos

evaluadores tienen o pueden haber tenido en el pasado relaciones de interés en las mismas instituciones que están evaluando. A nivel de la acreditación de carreras, los potenciales vicios son aún mayores por cuanto las mismas agencias que acreditan tienen entre sus miembros personas ligadas a las distintas universidades y/o grupos económicos que son los dueños de las mismas. Las presiones sobre la CNA para revertir resultados de no-acreditación han sido enormes, y al final del día son pocas las instituciones o carreras que no son acreditadas. Se ha llegado al extremo de acreditar algunas instituciones o carreras por un año, con lo que esta institución puede promocionar en su folletería el sello de “acreditada”, y puede también acceder a recursos estatales por cumplir con este requisito.

Mejorar la provisión y mecanismos de financiamiento del sistema de capacitación.

En base a los antecedentes recabados, no se encuentra evidencia de que fuere conveniente continuar con la franquicia tributaria. En términos prácticos, la franquicia puede haber contribuido al desarrollo de un conjunto de instituciones de capacitación, que de otras maneras no se hubieran desarrollado tan rápidamente, y potencialmente esto puede ser “loable”. Pero a todas luces no parece haber contribuido a crear “valor agregado” en productividad. En la actualidad las empresas que se benefician de la FT son principalmente grandes empresas, insertas en un contexto productivo que de todas maneras las obliga a capacitar a sus trabajadores. Uno pudiera estar tentado a dejar la FT y comenzar a “redefinir” algunos aspectos de su diseño y organización, para hacer el sistema más “barato” y productivo. Pero el punto de fondo es, si este es el instrumento adecuado para mejorar la calificación de los trabajadores en Chile y productividad de las empresas, o si se deben focalizar los recursos públicos en otro tipo de instrumentos: mejor educación, mejor coordinación entre sistema educativo y mercado laboral; más recursos para formación técnica o formación conducente al desarrollo de ciertas competencias laborales (certificación), entre otros.

Por economía política puede ser difícil derogar el programa en su totalidad. De seguirse con el programa, al menos hay que introducir reformas para **garantizar calidad y pertinencia**

de la capacitación ofrecida con recursos públicos. Es importante también garantizar una cierta apropiabilidad de los beneficios para el trabajador. Hay también que revisar los **costos del sistema.** Si el único rol de las OTICs es facilitar a las empresas a gestionar los aspectos administrativos de la FT, tal vez hay que revisar las regulaciones y procedimientos para reducir los costos de administración.

Ahora bien, la revisión de la evidencia internacional y para países latinoamericanos sobre los tipos de políticas activas de empleo y su efectividad permiten concluir que por lejos las políticas más efectivas (aun cuando no las más costo efectivas) son sin lugar a dudas programas de intervención comprehensivos, en los que los individuos reciben capacitación, información e intermediación laboral. En Latinoamérica los programas más efectivos han sido los programas de capacitación focalizados en jóvenes. Si bien existen diferencias importantes en las metodologías de evaluación y características de los distintos programas, se han podido detectar algunos factores de éxito y riesgo asociados a los mismos. Entre los factores de éxito se destacan la integralidad de los programas (combinación de capacitación, información e intermediación laboral), la capacitación (intensiva) en oficios y en la empresa, *la importancia de involucrar al sector privado y de generar los incentivos adecuados en los organismos capacitadores para garantizar la calidad y pertinencia de los cursos de capacitación ofrecidos.* Los riesgos de estos programas están relacionados con aspectos de diseño y altos costos de ejecución.

6. Conclusiones

Chile es sin lugar a dudas en la actualidad uno de los países con mejores indicadores de desarrollo económico y social en América Latina. El bicentenario encuentra a Chile presentando uno de los PIB per cápita más altos de la región (compitiendo par a par con Argentina y México), obteniendo el primer lugar en la región en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, siendo uno de los primeros en cumplir con las metas del milenio de Naciones Unidas y registrando también una de las menores tasas de pobreza de la región.

Mucho de este avance ha estado ligado a los programas de combate de la pobreza, los esfuerzos en lograr una mayor focalización del gasto público social, reformas al sistema de pensiones, el establecimiento de un programa de atención integral a la primera infancia, entre otros. Pero con todo, Chile continúa siendo uno de los países más desiguales de Latinoamérica, en el que subsiste una notable segmentación social, grandes inequidades en el acceso a educación y salud (diferenciales en calidad) y relativamente baja movilidad social. Y en este sentido se proponen medidas de política en cuatro ejes: fortalecimiento del sistema de educación básico y medio; mejoras en los mecanismos de financiamiento y regulación del sistema de educación superior; y mejoras en la provisión y mecanismos de financiamiento del sistema de capacitación.

Referencias Bibliográficas

Betcherman, G.; Olivas, K. y Dar, A. (2004) "Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries," Social Protection Discussion Paper Series. Washington: The World Bank, 99 p.

Brunner, J. (2011). "Dinámicas de expansión y crisis en la educación terciaria." Universidad Diego Portales, Septiembre.

Consejo de Rectores (2011). "Proceso de Admisión 2011: Antecedentes y Resultados". Santiago, Enero 3.

Erazo, A. (2011). "La protección social en Chile. El Plan AUGE. Avances y desafíos". CEPAL - Serie Financiamiento del desarrollo N° 238, Julio, 69 p.

Fajnzyblber, E. e I. Poblete. (2009). "Un modelo de proyección para el Seguro de Cesantía". En Peticara, M., Rodríguez, J. y C. Sanhueza, Eds. ***Entre las Buenas Intenciones y las Buenas Soluciones***. Santiago (Chile): Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Julio, pp 179-224.

Galasso, E. (2006). "With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile". Washington D.C.: The World Bank, 41 p.

Infante, A. y G. Paraje (2010). "Reforma de Salud: Garantías Exigibles como Derecho Ciudadano". En Larrañaga, O. y D. Contreras, Eds. ***Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile***. Santiago (Chile): Ediciones Uqbar, Agosto, pp 77-118.

Hsieh, C. y M. Urquiola (2006). "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program". *Journal of Public Economics* 90, pp. 1477– 1503.

Larrañaga, O. y Huepe, M. (2009) En Larrañaga, O. y D. Contreras, Eds. ***Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile***. Santiago (Chile): Ediciones Uqbar, Agosto, pp 157-188.

Larrañaga, O., Contreras, D. y J. Ruiz Tagle (2009). "Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes". Documento PNUD, Santiago (Chile), Junio.

Larrañaga, O. (2010) "El Estado de Bienestar en Chile: 1925-2010", en ***Cien Años de Luces y Sombras***, Lagos Weber, R. Ed., Santiago: Taurus Ed.

Marcel, M. y C. Tokman (2005). "¿Cómo se Financia la Educación en Chile?". Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Diciembre, 53 p. (http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21669_doc_pdf.pdf)

Rodríguez, J., Flores, L., Sugg, D. y T. Hernandez (2010). "Inversión Pública en Educación

Superior en Chile. Avances 2006-2010 y desafíos”. Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Febrero, 56 p. (http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60597_doc_pdf.pdf).

Mesa-Lago, C. (2008). “Protección social en Chile: Reformas para mejorar la equidad”. *Revista Internacional del Trabajo*. 127 (4), pp. 421-446.

MIDEPLAN (2010). *Cuatro Años Creciendo Contigo. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*. Santiago: MIDEPLAN, 107 p

Neilson, C., Contreras, D., Cooper, R. y J. Hermann (2008). “The Dynamics of Poverty in Chile”, *Journal of Latin American Studies* 40, pp. 251–273.

Núñez, J. y L. Miranda (2007). “Recent Findings on Intergenerational Income and Educational Mobility in Chile.”, Serie Documentos de Trabajo 244, Departamento de Economía U. de Chile.

Núñez, J. y A. Tartakowsky (2007) “Inequality of Outcomes vs. Inequality of Opportunities in a Developing Country. An exploratory analysis for Chile”, *Estudios de Economía* 34 (2), Diciembre, 185-202.

OIT (2006). "Chile Superando la Crisis Mejorando el Empleo," Políticas de Mercado de Trabajo 2000-2005. Santiago de Chile.

Peña, J. (2009). “La salud vale oro para las Isapres”. *Observatorio Económico* 30 (Mayo), Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.

Perticara, M. (2007). “Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario”, Documento interno de Mideplan.

Ramos, J. y C. Acero (2010). “El Seguro de Desempleo”. En Larrañaga, O. y D. Contreras, Eds. *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago (Chile): Ediciones Uqbar, Agosto, pp 119-156.

Rodriguez, J. y S. Urzúa (2011). “Evaluación de la Franquicia Tributaria en Chile”. Mimeo. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Román, M. y Perticara, M. (2011). “La elección y permanencia en colegios de baja calidad en Chile”. Mimeo, Santiago,

Sanhueza, C. (2009). “El Seguro de Desempleo. Piedra angular de un Mercado laboral eficiente con protección social”. En Perticara, M., Rodriguez, J. y C. Sanhueza, Eds. *Entre las Buenas Intenciones y las Buenas Soluciones*. Santiago (Chile): Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Julio, pp 161-178.

Santos, H. (2009). “Dinámica de la Deserción Escolar en Chile”, Documento de Trabajo

Mejorando las oportunidades sociales en Chile. Opciones de política

CPCE N° 3, Junio.

Yañez, J. (2008). *La Intervención Social en Chile, 1907-1932*. Santiago: Ril Editores.

UNRISD (2010). *Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics*. United Nations: Research Institute for Social Development (UNRISD), August, 380 p.