

Capital Social, Identidad e Integración: Algunas consideraciones a partir de la experiencia Chilena

Manuel Riesco Larraín¹. 2004

Introducción

Los organizadores del seminario *Capital Social, Identidad e Integración en América del Sur* han estimado adecuado y de algún interés considerar estos tres temas en su conjunto, en el marco de una reunión académica que busca estrechar – bien se podría decir revivir – los lazos académicos entre países del sur, en un momento muy particular, precisamente cuando el principal país de la región, que es el anfitrión, renueva la mayoría de sus autoridades políticas, en un proceso electoral de trascendencia histórica.

La selección de los temas parece pertinente y de interés – especialmente en la forma crítica y orientada al cambio social, en que estos conceptos han sido abordados por los participantes en el encuentro – y alguna experiencia de Chile al respecto, que se intentará relatar más abajo, parece confirmarlo.

Por lo mismo, parece pertinente permitirse al inicio una precisión de tipo lingüístico y que se refiere al uso de la palabra *Capital* en la formulación del primero de los conceptos mencionados.

Como se sabe y ha sido descrito ampliamente en los trabajos e intervenciones presentados en el seminario, el concepto de *Capital Social*, en su acepción más amplia, considera el estudio de un amplio espectro de instituciones, redes y en general, formas que dicen relación con la sociabilidad de la población. Ello con el fin operacional de medir e incrementar la potencialidad de dichas redes de relaciones en la perspectiva de facilitar el desarrollo social. Desde este punto de vista, el uso del término *Capital* para referirse al stock de redes de relaciones disponibles en una comunidad determinada puede parecer útil, por su evidente analogía con la acepción del término que es usual en economía. Una analogía más evidente – y como ha sido mencionado en intervenciones del encuentro, esta última analogía completa parece más rica – se aprecia con el uso del mismo término en el concepto de *Capital Humano*, común en análisis relacionados con la educación.

Aún más, la generalización del uso de dicho término y su aceptación más o menos generalizada en el caso de los conceptos de Capital Social y Capital Humano puede presentar la ventaja de facilitar el diálogo amplio, en la perspectiva de generar los consensos indispensables para movilizar los recursos requeridos para enfrentar los amplios déficit existentes tanto, educacionales como de desarrollo social y político, especialmente en los países del sur.

¹ Director, Escuela Ingeniería Comercial, Universidad ARCIS, Santiago, Chile (<http://www.universidadarcis.cl>); Vicepresidente, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, Santiago, Chile (<http://cenda.cep.cl>); Director Revista Encuentro XXI, Santiago, Chile (<http://www.geocities.com/encuentroxxi>).

Sin embargo, como siempre ocurre, el uso de determinados términos conlleva asimismo determinadas cargas ideológicas, las que a su vez tienen efectos en el diseño de las políticas públicas. Abordar por lo tanto la crítica lingüística parece pertinente, especialmente cuando al parecer se empieza a vivir el fin de un ciclo histórico en que el conjunto de la vida social y política ha estado marcado por determinada conceptualización, la que se ha extendido mucho más allá de la economía, donde la misma tuvo su origen. Diversos autores² están abordando actualmente en profundidad la crítica lingüística en diversos ámbitos de las ciencias sociales, y ello parece enteramente pertinente si efectivamente ocurriese que se requiere formular un marco conceptual alternativo que sustente y viabilice políticas públicas más adecuadas al nuevo ciclo histórico que se inicia.

Una crítica de naturaleza lingüística, puede tener el objetivo de intentar quizás aportar a repositonar los tópicos relacionados con el concepto de “capital social” - todos ellos relevantes, sugerentes y de demostrado rendimiento teórico, analítico y empírico - en un marco conceptual tal vez un poco más universal. En efecto, desde el punto de vista de varias escuelas de pensamiento, puede parecer algo reductivo utilizar el concepto de “capital social” para referirse a los importantes tópicos englobados en dicho concepto. Aún más, la utilización de dicho término lingüístico pudiera ofrecer flancos a la crítica, en el sentido de que pudiese introducir un sesgo o intencionalidad, de tipo ideológico, para el análisis de determinados problemas.

Es conocido, por ejemplo, que el razonamiento de algunos economistas que, a partir del concepto de “capital humano”, considera la educación como una inversión de elevada rentabilidad privada, es utilizado no pocas veces para justificar el cobro de aranceles escolares.

Desde el punto de vista de otras escuelas - para las cuales el concepto de *capital* tiene un contenido y determinaciones muy precisas, que dicen relación con la valorización de inversiones privadas, con base en la contratación masiva de moderna fuerza de trabajo asalariada para la producción de bienes y servicios que se venden en el mercado - dicha interpretación puede parecer altamente ideologizada.

Las políticas públicas que se han justificado conceptualmente de esta manera, por otra parte, como las referidas arriba, han demostrado tener no pocos impactos negativos en términos de equidad y pudieran introducir asimismo distorsiones significativas en el mercado del trabajo.

Como es sabido, y en esto coinciden muchas escuelas de pensamiento desde las más clásicas, la educación forma parte del proceso de calificación de la fuerza de trabajo, su costo queda incorporado en el valor de ésta e incrementa, desde el ángulo de hacer posible un trabajo de mayor complejidad, la cantidad de valor producido por la misma fuerza de trabajo, en la medida que ella es más educada. Desde este punto de vista, el mayor nivel de salarios resultante del proceso educacional, resultaría más que compensado por la mayor producción de valor que dicha fuerza de trabajo es capaz de generar. Por lo tanto, el beneficio privado principal recae en quienes contratan dicha fuerza de trabajo más calificada. En cambio, para los asalariados, el mayor nivel de salarios, más que constituir un beneficio, sólo repone - exactamente en

² Ver por ejemplo aguda la crítica de Guy Standing, de OIT, a los términos lingüísticos utilizados en la conceptualización actualmente predominante en materias de protección social, disponible en <http://www.sw2002.org>

condiciones de equilibrio del mercado del trabajo - el trabajo invertido por ellos en elevar su nivel educacional.

Desde este punto de vista, entonces, financiar el costo de la educación mediante créditos privados otorgados a los estudiantes, a ser pagados por ellos en el curso de su vida profesional futura, mediante un descuento de sus salarios, lejos de constituir una rentable inversión en acrecentar su propio “capital social”, tiene más bien el significado de financiar la educación, en parte, mediante un impuesto al trabajo. Desde el punto de vista del mercado del trabajo, es posible que dicho impuesto, que alcanza niveles muy significativos, equivalentes a los descuentos para salud³, pudiera tener asimismo un efecto eventualmente distorsionador, tema que puede ser de interés analizar con mayor detención en otra ocasión.

Sin duda alguna se pueden encontrar numerosos elementos que permiten hacer críticas similares a las consecuencias del uso del término Capital Social, para referirse al conjunto de relaciones y redes sociales de las comunidades humanas. En coherencia con la crítica formulada y asimismo simplemente por mayor comodidad, en lo sucesivo, se utilizará el término “redes sociales” para referirse al tema, sin pretender con ello redefinir el concepto ni quitarle o agregarle determinaciones, aunque ciertamente es precisamente esto último lo que probablemente se requiere hacer.

Redes sociales, identidad y desarrollo histórico de la ciudadanía moderna

Es conocida la importancia que asignan los historiadores al estudio de las redes sociales, tanto en la conformación de las sociedades modernas, como en sus transformaciones recientes. Eric Hobsbawm, por ejemplo, estudia detalladamente el papel de las redes sociales y de confianza, de las familias de ascendencia judía, en la conformación de la moderna burguesía europea. La misma experiencia se ha vivido en todos los países de AL, por ejemplo en cuanto al papel de las redes sociales de las diferentes colonias de inmigrantes. En forma más amplia, dicho historiador muestra como, en general, la permanencia de las redes sociales pre-capitalistas tales como la familia, la comunidad y muchas otras, ha sido un factor de gran importancia en la conformación de las modernas sociedades capitalistas y un factor de relevancias en términos de su desarrollo económico. Dichas redes, dice este historiador, han proporcionado la argamasa elemental de la transición a la modernidad en las sociedades más desarrolladas, mientras estas fueron desarrollando sus formas propias, modernas, de redes sociales, más adecuadas a la ciudadanía moderna. Al mismo tiempo que la propia modernidad va destruyendo inexorablemente, una tras otra, todas las formas sociales tradicionales heredadas del pasado y con ello destruyendo las mismas redes

³ En Chile, por ejemplo, como se menciona más abajo, los estudiantes universitarios que reciben el llamado crédito universitario, deben reponerlo mediante el descuento por planilla del 5% de sus remuneraciones durante quince años actualmente y veinte años según un proyecto de ley en trámite. Dicho crédito, como asimismo se menciona más abajo, está disponible actualmente para quienes estudian en las universidades estatales y otras tradicionales como las Universidades Católicas, que integran el organismo denominado Consejo de Rectores y al cual se acogen aproximadamente la mitad de quienes estudian en dichos planteles y que constituyen dos tercios de la matrícula universitaria y la mitad de la matrícula de educación superior. El referido proyecto de ley busca extender el crédito universitario a todos los estudiantes de educación superior.

que la cobijaron en su adolescencia y primera adultez. Es conocida la tesis de Hobsbawm respecto de cómo el mayo del 68 en Europa refleja precisamente – además de los cambios sociológicos significativos como el surgimiento de una gran masa estudiantil, entre otros – la crisis de una sociedad que por primera vez se ve enfrentada a la necesidad de vivir sin el recurso de las viejas redes sociales, las que han sido ya destruidas en lo fundamental.

Incluso los economistas, usualmente acostumbrados a razonar más de un modo abstracto que histórico, no son ciegos tampoco a la importancia de estos aspectos en cuanto al desarrollo económico. Es conocida por ejemplo, la tipología de Lester Thurow respecto de los modelos anglosajón, japonés y europeo, en términos de modelos de capitalismo. Estos modelos se conforman y diferencian entre ellos, de acuerdo a Thurow, precisamente por la forma en que la burguesía establece sus redes de relaciones sociales.

El estudio de estos aspectos en la conformación de la burguesía LA, proceso en pleno desarrollo, ofrece probablemente pistas del mayor interés respecto a la conceptualización del “modelo LA” de desarrollo económico, al igual que ofreció un campo fértil en la conceptualización y crítica de nuestro prolongado, extendido y todavía no agotado modelo de subdesarrollo económico.

Por cierto que la modernidad genera paralelamente y en la misma medida que va destruyendo las redes tradicionales, como se ha dicho, sus propias y peculiares formas de redes sociales, todas ellas adecuadas a la ciudadanía moderna. Entre las redes propias de la modernidad, por ejemplo y entre muchas otras, y en el caso de la formación de las elites, los historiadores mencionan todo el sistema educacional, particularmente la educación superior, los clubes urbanos, etc., etc.. Conocido y estudiado es, por ejemplo, el caso de los ejecutivos itinerantes modernos, quienes pueden llegar a cualquier ciudad moderna y establecerse en ella junto con sus familias en muy breve tiempo, simplemente comprando su adscripción a las diversas instancias que le ofrecen una completa red de relaciones adecuadas a lo que requiere. En términos más amplios, la urbe moderna, en sus aspectos bien integrados, es quizás el ejemplo más desarrollado de redes sociales abiertas a la ciudadanía moderna.

Cualquier visitante a San Pablo, por ejemplo, de cierto nivel de ingresos y cultura y que tenga la ocasión (y la suerte) de ir más allá de los aspectos normales que la ciudad muestra al turista, puede comprobar la enorme riqueza de espacios urbanos y redes sociales disponibles a los ciudadanos Paulistas, tales que probablemente sólo se puedan encontrar en esa cantidad y calidad sólo en unas pocas de las mayores y más desarrolladas urbes del planeta. Es notable por ejemplo constatar en la vida cotidiana de profesionales Paulistas de clase media, la riqueza de las redes sociales que se encuentran y coinciden cotidianamente en los más diversos y ricos espacios urbanos todos ellos más o menos abiertos, al mismo tiempo, a diversas redes sociales urbanas que en ellos conviven y se relacionan. Dichas condiciones de sociabilidad urbana aparecen como evidentes al visitante, comparado a la vida de una ciudad como Santiago de Chile, aún en la actualidad y luego del gran desarrollo y complejización experimentado por esta última en las últimas décadas, la calidad de los espacios de sociabilización urbana Paulista, en los estratos sociales mencionados pero también en la superior amplitud e integración de redes sociales de diferentes estratos. Todo ello por cierto sin invalidar los asimismo evidentes y enormes problemas de la vida urbana del mismo San Pablo, los cuales muchas veces por tornarse insoportables en la vida cotidiana del ciudadano común, muchas veces sin duda oscurecen la existencia paralela de los aspectos mencionados más arriba.

Elemento fundamental de las redes sociales modernas es, por cierto, la protección social a la que debería dar derecho y que de hecho otorga en las sociedades más desarrolladas, la ciudadanía moderna

Sin duda alguna, por otra parte, la calidad de las redes sociales modernas, con toda su amplitud, impersonalización, institucionalización e infinidad de deficiencias, es al mismo tiempo un paso adelante de enormes proporciones en el desarrollo humano, desde el momento en que las mismas pueden convivir con la liberación del ser humano del sometimiento a todas las viejas instituciones sociales que sustentaban las redes tradicionales.

La preocupación del encuentro sin embargo, y en este aspecto, más que a las redes sociales de elite se refieren a las redes sociales populares. Este aspecto será desarrollado a continuación, con ilustraciones tomadas de la historia chilena reciente.

Redes sociales populares, identidad y transformación social: algunos relatos del caso Chileno

La historia del Partido Comunista de Chile es quizás un buen ejemplo de la manera en que las redes sociales populares se han ido conformando en nuestros países, como las mismas han incidido en la conformación de la identidad popular, pero al mismo tiempo como ellas ha sido determinantes en los procesos políticos del siglo XX, particularmente en aquellos que más han incidido en la transformación social de nuestros países y, por lo mismo, en la conformación de nuestras naciones. No deja de estar presente una triste ironía en la saga referida, cuando el propio éxito de los procesos de transformación apoyados en las redes populares, ha resultado al mismo tiempo en la destrucción de las formas sociales en que las mismas se originaban. Al mismo tiempo, sin embargo, la reconfiguración de las redes sociales populares en condiciones adecuadas a la nueva realidad social de nuestros países, sin duda será determinante en los procesos que se viene ahora por delante, del cual uno no menor es el imperativo de la integración regional.

Es conocido, por otra parte, el punto de vista que, considerando la ciudadanía moderna como la más elevada forma de sociabilidad lograda históricamente, otorga a la protección social un papel clave en la constitución de la ciudadanía en su forma más desarrollada. Desde este punto de vista, entonces, la inclusión del tema de protección social en un seminario enfocado al estudio del capital social parece efectivamente pertinente.

Por otra parte, el tema de protección social es un tema de creciente estudio a regional y en relación al tema de la integración en América del Sur y en particular a nivel del Mercosur, incluyendo a sus estados asociados, Bolivia y Chile ⁴. En la actualidad, el tema de estudiar estrategias regionales que ubiquen una incrementada protección social en el corazón de políticas económicas – alternativas a las orientaciones restrictivas estimuladas por los organismos financieros internacionales con la finalidad de asegurar en el corto plazo el cumplimiento de los compromisos derivados de la deuda externa - para enfrentar la crisis económica, es objeto de un creciente interés en la región.

Resumen y Marco General

En Chile, luego de 20 años de experimentos con esquemas liberales de protección social, las virtudes, pero también las serias limitaciones y carencias de dichos sistemas, parecen haber quedado en evidencia.

La principal desventaja de los esquemas privados de protección social parece ser que los mismos han remitido sus beneficios a la cuarta parte de mayores ingresos de la población. Aún para ellos, además, presentan problemas no menores. En cuanto a la vasta mayoría de la ciudadanía, de otro lado, los esquemas privados de protección social han demostrado ser, en la práctica, poco efectivos.

Por otra parte, la focalización de un disminuido gasto social en el quinto más pobre de la población ha aliviado en algo su situación, compensando en parte la creciente brecha de ingresos y permitiendo avances importantes en indicadores generales de calidad de vida, mientras se mantienen enormes brechas de equidad.

Hacia el futuro, se visualiza la necesidad de abrir paso un nuevo contrato social que ofrezca una adecuada y equitativa protección social a la mayoría de los ciudadanos. Para ello parece ineludible incrementar significativamente el gasto público social. Sin embargo, dada la ya muy acentuada focalización del presupuesto público en estos fines, necesariamente ello conlleva considerar el nivel general de impuestos. Por otra parte, el amplio desarrollo alcanzado por la industria y el gasto, privados, dedicados a protección social; junto al deterioro del sector público derivadas principalmente de las restricciones de todo tipo impuestas al mismo durante décadas; y a las ineficiencias de todo tipo derivadas de la insuficiente regulación del mercado privado de protección social

⁴ El presente trabajo, por ejemplo, está basado en un informe preparado por el autor para un seminario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, celebrado en Santiago de Chile en mayo 2002, titulado “Protección Social en una Era Insegura” y cuyos materiales completos pueden encontrarse en <http://www.sw2002.org>. Las base principal de dicho seminario internacional fueron cuatro estudios acerca del tema, comisionados en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, respectivamente.

y la relación de éste con el sector público; sugiere la conveniencia de adoptar una nueva forma de pensar al respecto, enfocada a enfrentar y resolver dichos problemas.

Los referidos esquemas fueron impuestos en Chile -país que hasta la década de 1970 contaba con sistemas de protección, estatales y otros, de tipo tradicional, con cobertura y calidad de nivel medio- en un contexto de dictadura e integración del país a un proceso de globalización en auge, en medio de un largo ciclo interno de turbulencias políticas y cambios sociales y económicos, que se ha extendido desde mediados de los años sesenta y que recién ahora pareciera terminar de cerrarse.

Como resultado de todo este proceso la sociedad chilena ha sufrido transformaciones sociológicas de consideración, que han transformado el país por completo. Si hubiese que escoger una única variable para representar el conjunto de dichas transformaciones sociales, probablemente la más indicativa serían los cambios experimentados por la fuerza de trabajo, de la cual en los años sesenta alrededor de un 40% estaba sometido a relaciones agrarias tradicionales, proporción que se ha reducido a un 13% en la actualidad -parte no pequeña de la cual labora ahora en una moderna agricultura de exportación y donde ha dejado de existir el latifundio/inquilinaje- y que continúa descendiendo al acelerado ritmo de 1% por año.

A consecuencia de todas las transformaciones ocurridas, la estructura social y económica del país no deja de presentar, hoy en día, algunos rasgos parecidos a los que se observaban en los países más desarrollados en el momento histórico en que surgieron allí los modernos sistemas de protección social de que disfrutaban sus ciudadanos.

Por otra parte, existe hoy un consenso político mayoritario en cuanto a la necesidad de completar la democratización de la institucionalidad política del país la cual adolece, hasta ahora y como residuo de la dictadura, de una significativa sobre representación de determinados sectores, principalmente los militares y el empresariado.

Como resultado de todo lo anterior, pudieran estar concurriendo en el país condiciones relativamente favorables para establecer un nuevo contrato social, uno de cuyos pilares puede ser una adecuada protección social para la mayoría de los ciudadanos.

Es así que en Chile están actualmente en marcha o han sido anunciadas, reformas a la Educación, Salud, Previsión y Protección contra el Desempleo. En parte, estas reformas toman en cuenta las necesidades de protección social insatisfechas de la mayoría de la población y el necesario reforzamiento del rol del estado para atenderlas.

En lo que sigue se presenta una breve revisión de cada una de estas materias:

Previsión

La principal limitación del sistema privado de pensiones, conocido como AFP, consiste en que, en su estado actual, poco menos de la mitad de la población no obtendrá prácticamente ningún tipo de beneficios de este sistema. Para obtener la pensión mínima garantizada por el estado, que es de poco más de US\$ 110 al mes, una persona debe haber contribuido durante al menos 240

meses, meta que no será alcanzada por aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo.

La población no atendida por el sistema de AFP se verá obligado a recurrir a pensiones asistenciales, las que actualmente son muy reducidas y están diseñadas para indigentes y no para atender a la mitad de la población.

De otro lado, la mitad de aquellos que sí van a lograr dicha meta, nunca va a lograr superar la pensión mínima garantizada, puesto que sus salarios son demasiado reducidos. Ello deja a poco más de una cuarta parte de la fuerza de trabajo, aquella de mayores ingresos, como los únicos verdaderos beneficiarios del sistema de AFP tal como está en la actualidad. Dichas personas, sin embargo, están también bastante insatisfechas con el sistema, porque el oligopolio (una firma controla el 40% del mercado) que se ha consolidado en el mercado de las AFP cobra comisiones de administración muy elevadas, del orden de 2.5% de los salarios en los 20 años transcurridos; profita exageradamente del negocio, obteniendo utilidades que han crecido fuertemente durante los últimos años, a pesar de la crisis y alcanzaron una rentabilidad promedio de 50.11% sobre el capital el 2000; y manipula de manera no siempre sutil el poder que logra sobre los directorios de las empresas donde invierte parte de los fondos de los cotizantes.

Más aún, la mitad de los empleados públicos están luchando actualmente por volver al antiguo sistema de reparto que fueron forzados a abandonar en 1981. Su motivo es bastante simple: las pensiones de los empleados públicos que se jubilan hoy día por el sistema de AFP son menos de la mitad de aquellas que reciben colegas suyos que resistieron las presiones y se negaron a cambiarse al nuevo sistema.

Por otra parte, las personas que solicitan su pensión anticipada, que constituyen la mayoría entre quienes han jubilado por el nuevo sistema, ven esfumarse buena parte de sus fondos acumulados y pierden un 10% de su pensión esperada, por cada año que adelantan su jubilación, en beneficio de las aseguradoras y comisionistas que operan dicho negocio.

Los problemas antes mencionados, entre otros, tienen una buena posibilidad de ser resueltos, sin embargo, puesto que el gasto público proveniente de impuestos generales destinado a pensiones es enorme en Chile, alcanzando poco menos de un tercio del presupuesto gubernamental y sobre un 6% del PIB. La razón de tan elevado gasto público en pensiones es que, a partir de la reforma introducida en 1981, todas las contribuciones van al sistema de AFP, mientras que prácticamente todas las pensiones derivan del sistema antiguo y son cubiertas por el estado. Como se sabe, las pensiones de los militares son también cubiertas en su mayor parte con gasto público, puesto que ellos no se afiliaron al sistema privado que impusieron al resto de la población. En la medida que ambos gastos tienden a disminuir en el tiempo, los fondos públicos liberados deberían quedar disponibles para resolver los problemas mencionados más arriba.

Salud

La atención de salud en Chile es provista principalmente por medio de un sistema público, financiado por el estado, que atiende aproximadamente a un 66.4% de la población, incluyendo la de menores ingresos y la de mayores riesgos médicos.

Paralelamente, un sistema privado de salud ha emergido de la reforma neoliberal, ofreciendo una red de salud amplia y más bien de buena calidad, a

través de la cual se atiende actualmente al 20.2% de la población, la de mayores ingresos y menores riesgos médico, afiliada al sistema de seguros de salud denominado ISAPRE. El restante 13.4% de la población es atendido por el sistema de salud de las FF.AA. y otros, o no pertenece a ningún sistema.

En los años recientes, el sistema privado de ISAPRE ha venido perdiendo afiliados -quienes en este caso tienen la alternativa de cambiarse al sistema público- a una tasa tan elevada que ha perdido una cuarta parte de los mismos desde 1997. Luego de este drenaje, la cobertura del sistema de ISAPRE ha bajado a los actuales niveles de 20.2% de la población, desde el 26% que logró en su máximo, en 1997. Los precios del sistema privado han crecido fuertemente en el ínter tanto, con un alza de 9.5% sobre inflación sólo en el último año. Mientras tanto, la empresas que controlan el mercado, donde cinco compañías controlan el 70% del mismo, han visto crecer sus utilidades a pesar de la crisis y la pérdida de afiliados.

Por otra parte, el estado ha realizado un importante esfuerzo durante la década pasada, para recuperar en parte la muy deteriorada situación en que dejó la dictadura tanto el nivel de gasto público como la infraestructura pública de salud y las remuneraciones del personal que en ella trabaja. Es así que a pesar de haber triplicado el monto del recursos destinados al sector desde 1990, el nivel alcanzado es todavía muy inferior, en relación al PIB, a los niveles logrados a principios de la década de 1970.

Un importante problema de la estructura actual del sistema radica en la inadecuada relación entre el sistema privado y el sistema público, que induce al primero a discriminar, expulsando hacia el sistema público a los cotizantes de mayor riesgo médico y menores ingresos. Surgen serios problemas asimismo del hecho que en el sistema privado no existen compensaciones entre segmentos de bajo riesgo y los grupos de alto riesgo como las mujeres en edad fértil, los ancianos o quienes padecen enfermedades "catastróficas". Dichos grupos ven crecer prohibitivamente sus primas de seguros y hasta 1992 las ISAPRE incluso podían unilateralmente no renovar sus contratos, forzándolos a regresar al sistema público. El gasto de los beneficiarios del sistema ISAPRE, incluyendo las transferencias de fondos públicos, alcanza a un 47.3%% del gasto total en salud, el que en su conjunto alcanza alrededor del 5.5% del PIB. El gasto público, por otra parte, asciende al año 2000 al 3.1% del PIB, incluyendo los subsidios a las ISAPRE. Está focalizado principalmente en el sistema de salud pública y se financia en un 52.5% mediante impuestos generales y en un 32.5% con las cotizaciones de salud de los beneficiarios del sistema público, correspondiendo el resto a copagos, venta de servicios y otros.

Todos los asalariados están obligados por ley, desde 1981, a cotizar un 7% de sus remuneraciones en un sistema de salud, sea éste el fondo público FONASA o una ISAPRE, en las cuáles los afiliados cotizan aproximadamente un 1% adicional de los ingresos en forma voluntaria.

Las transferencias de fondos públicos a los beneficiarios del sistema privado permanecen altas, en el orden de un 7.2% del gasto público total en salud, y provienen principalmente del fuero maternal que es pagado por el estado.

La reforma del sistema de salud se ha focalizado en establecer un fondo solidario desde el cual se puedan transferir recursos desde afiliados de bajo riesgo a los de alto riesgo, asociado a un plan básico de salud garantizado para toda la población. El gobierno ha tenido la idea de utilizar dicho fondo parcialmente para redistribuir fondos desde los afiliados al sistema ISAPRE hacia el sistema público, que atiende a la gente de menores ingresos, aunque

recientemente ante el rechazo de la idea por parte de los primeros ha optado por financiar el fondo en su parte pública con mayores impuestos, lo que también ha sido rechazado por parte de la derecha.

Los aseguradores privados del sistema IS, por su parte, aceptando un fondo de compensación de riesgos y una canasta mínima de salud, rechazan la idea de transferir recursos al sistema público. Por el contrario, están presionando para obtener acceso a la infraestructura pública de salud, la que es fuertemente subsidiada, para sus afiliados. Como resultado de todo lo anterior, se mantienen enormes brechas de equidad en salud en el país, respecto de las cuáles el Presidente Ricardo Lagos ha dicho: *“No es éticamente aceptable que muchos chilenos deban vivir 20 años menos, sólo por su condición modesta y bajo nivel educativo, o tener una mortalidad infantil 10 veces superior que el resto de los chilenos”*.

Educación

El sistema educacional chileno ha sido sometido a fuertes transformaciones en las últimas décadas, destacando el esfuerzo realizado al respecto a partir de 1990.

El gasto público en educación, que culminando décadas de crecimiento alcanzó un máximo de 7.5% del PIB en 1972, fue cercenado a la mitad por la dictadura entrante, mientras los salarios del magisterio eran reducidos a la tercera parte. La dictadura mantuvo el gasto público educacional muy deprimido en términos reales hasta 1990, cuando había caído a un 2.6% del PIB.

Los gobiernos democráticos han triplicado desde entonces sus gastos educacionales, alcanzando éstos un 4.2% del PIB el 2000. Lo anterior es solamente parte del cuadro, puesto que a partir de 1981 la dictadura privatizó un sistema que hasta entonces era principalmente estatal, de manera que actualmente uno de cada dos alumnos y profesoras(es) estudian o enseñan en un establecimiento privado, en todos los niveles educacionales y el resto en colegios que han sido transferidos a los gobiernos locales.

El estado, sin embargo continúa subsidiando la demanda casi completamente en los colegios, tanto municipales como particulares, donde estudia el 91% del alumnado de los niveles básico y medio, y alrededor de un 30% de todos los aranceles universitarios.

El gasto de las familias en educación ha crecido aceleradamente y en la actualidad 43 de cada 100 pesos que el país gasta en educación son desembolsados directamente por las familias.

Contabilizando el gasto público y privado en educación, el país ha recuperado los niveles de 7% del PIB alcanzados por el gasto público hace treinta años. El gasto privado, sin embargo, se concentra en el 9.1% de mejor situación del alumnado que asiste a colegios básicos y medios no subvencionados, donde el gasto anual por alumno, del orden de US\$ 2,000 al año, más que duplica lo que se gasta en el sector subvencionado; y el 20% de los estudiantes universitarios que provienen de hogares de alto ingreso, y concentran el 40% del gasto total en ese nivel.

En forma correspondiente a todo lo anterior, la matrícula en todos los niveles educacionales creció a un ritmo muy rápido, superior al 5% anual, durante los sesenta y hasta 1974, se estancó durante la dictadura -en los hechos se contrajo en términos absolutos hasta 1982 en todos los niveles, especialmente el superior donde la matrícula se redujo en un quinto en entre 1974 y 1982- y volvió a crecer rápidamente, especialmente en el nivel medio y superior, tras el

retorno de la democracia, hasta alcanzar una cobertura de 96.5% en básica, un 83.6% en media y un 33% en educación superior.

En forma bastante sorprendente, ello se ha logrado sin reducir significativamente la calidad de la educación, considerando que la mayor parte del nuevo alumnado proviene de hogares de bajo ingreso y nivel educacional.

Hay diferencias significativas entre la oferta educativa del medio rural y del urbano; también las hay según el nivel de ingreso económico de la población. Chile muestra que las personas de 25 años perteneciente al 10% más rico de la población alcanza 12,8 años de escolaridad; en el otro extremo, los que pertenecen al 10% más pobre, sólo alcanzan a 6,2 años de escolaridad. Es decir, la relación es de 2,1 veces. Estas cifras revelan que la superación de la pobreza será difícil o casi imposible para estos últimos, porque según estudios de CEPAL, se requieren al menos 12 años de escolaridad para romper el círculo de la pobreza.

Desempleo

Esta área de la protección social es quizás la más débil en Chile por ahora.

El principal sistema de protección contra el desempleo en Chile ha sido tradicionalmente la indemnización por años de servicio. A contar de este año y de acuerdo a una ley de seguros de desempleo recientemente aprobada, los empleadores deberán depositar mensualmente la provisión por indemnizaciones en cuentas individuales de cada trabajador administradas privadamente, en proporción de 2.4% de las remuneraciones. Los propios trabajadores contribuirán obligatoriamente un 0.6% de sus salarios a las mismas cuentas, a las cuáles podrán recurrir en caso de despido, retirando fondos durante cinco meses en montos decrecientes, que parten con la mitad del último salario el primer mes y bajan hasta un tercio el quinto mes. Un tercio de las cotizaciones de los empleadores irá a un fondo solidario, junto a un pequeño aporte estatal del orden de 10 millones de dólares por año, para complementar beneficios mínimos para los trabajadores de bajas remuneraciones y antigüedad.

Este sistema brindará cierta protección a partir del 2005, cuando las cuentas acumulen saldos suficientes. Su concepción es proteger contra el denominado desempleo friccional, pero es ineficaz para periodos de desempleo masivo.

De otra parte y debido a la crisis actual, el gobierno ha implementado diversos programas de empleo de tipo activo, los que han incluido retornar a los programas similares al de empleo mínimo que durante la crisis de los 80, en la dictadura, llegaron a dar ocupación a más de un 10% de la fuerza de trabajo, y otros programas como subsidios a la contratación de mano de obra, becas de estudio para desocupados y otros que, en conjunto, actualmente alcanzan a unos 150.000 desocupados.

Finalmente, un subsidio de cesantía ha existido desde hace varias décadas, pero durante la mayor parte del tiempo ha sido tan exiguo que solo unos pocos trabajadores recurren al mismo. Durante el año 2001 un promedio mensual de sólo 11,661 desempleados recibieron este subsidio, sobre un desempleo abierto (desestacionalizado) superior a los 535 mil personas, que equivalen a un 9% de la fuerza de trabajo. Aún en estos casos lo hacen más por beneficios colaterales de salud y educación que por el monto en dinero, que en promedio, el 2001 equivale a US\$ 17 por mes por persona.

En el año 2001, el gobierno destinó a programas gubernamentales de empleo unos 150 millones de dólares, lo que equivale a menos del 1% del presupuesto

fiscal y alrededor del 0.2% del PIB. Los programas directos contra el desempleo, sin embargo, tienen financiamientos aún menores, que alcanzaron el 2001 a 25 millones dólares en el caso de subsidio a la contratación y otros programas denominados proempleo y a 2 millones de dólares en el caso del subsidio de cesantía.

Existe amplia conciencia de que Chile deberá enfrentar tasas de desempleo abierto en torno al 9% todavía por dos o tres años y tal vez el tiempo está maduro para establecer beneficios de desempleo masivos y decentes, del tipo de los que existen desde hace muchas décadas en todos los países desarrollados y más recientemente en varios países de desarrollo medio.

Otros

En lo anterior se han expuesto los principales mecanismos de protección social existentes en el país, enfatizándose principalmente sus limitaciones y carencias. Junto a ellos existe una variada gama de mecanismos de gasto social, la mayor parte de los cuáles se traducen en protección social, que en conjunto representan una cifra relevante, que al año 2000 alcanzaban a 466 millones de dólares en subsidios monetarios y 713 millones de dólares en otros, lo que da un total de 1,179 millones de dólares por estos conceptos, incluyendo en ellos los mecanismos de protección de desempleo reseñados más arriba. Si a lo anterior se agrega vivienda, a lo cual se destinan 680 millones de dólares, y se suma lo antes reseñado para Previsión, Salud y Educación, se llega al total del gasto social que es de 11,818 millones de dólares. Esto equivale al 69.1% del gasto público total y a un 16.6% del PIB. Todas las cifras anteriores se refieren al año 2000.

Algunas Conclusiones

De lo expuesto se puede concluir que el país está desarrollando desde hace más de una década, esfuerzos de significación por recuperarse del muy fuerte recorte del gasto público destinado a protección social, ocurrido durante la dictadura militar, en particular en salud y educación. El mismo tuvo un impacto significativo y se tradujo en un deterioro general de estos servicios públicos y en una baja aún más fuerte en las remuneraciones de los trabajadores del sector público dedicados a estas materias.

A pesar del esfuerzo realizado, el deterioro anotado aún no se recupera, tanto en términos de gasto público por persona como en proporción al PIB y sigue siendo una causa muy importante, si no la principal, de los problemas que aquejan al sector y a quienes trabajan en éste.

Ello sin perjuicio de los problemas que se derivan de las limitaciones de la estructura burocrática del sector público y que le restan eficiencia al gasto realizado.

La situación de la previsión no corresponde al diagnóstico anterior, puesto que los recursos públicos destinados a financiar el déficit ocasionado con la implantación del sistema privado de pensiones ha sido muy cuantioso y muy superior al que presentaba el antiguo sistema de reparto.

Lo anterior, sin embargo, no desmerece el hecho que se han desarrollado amplios sistemas privados que atienden necesidades en las áreas referidas, financiados con gasto de las familias. Estos sistemas privados, sin embargo, concentran sus beneficios en los sectores de mayores ingresos, y no atienden los problemas de la mayoría de la población, introduciendo elementos de inequidad.

Por otra parte, se aprecian deficiencias importantes en la regulación de los sistemas privados y de la relación de éstos con los sistemas públicos, las que se traducen en distorsiones importantes de mercado, mayores costos para los usuarios e ineficiencias globales importantes. Hacia delante, parece necesario que el país enfrente el tema de la dimensión del gasto público dedicado a estas materias, el que actualmente se ubica en 16.6%, del cual la mayor parte se destina a financiar el déficit previsional. Ello ubica a Chile por debajo de los países de mayor desarrollo de América Latina y desde luego a mucha distancia de los niveles de gasto social de los países desarrollados.

El gasto social absorbe ya el 70% del presupuesto del estado, por lo cual no parece ser una continuada mayor focalización el camino para resolver los requerimientos planteados. Ello conduce de manera inevitable a enfrentar el tema del tamaño del gasto del estado y por lo tanto al tema tributario. Los recursos requeridos por el conjunto de los requerimientos y demandas de protección social más urgentes recogidos en este trabajo suman del orden de 4 puntos porcentuales del PIB. Visto desde otro punto de vista, ello equivale a regresar a los niveles de gasto público logrados a principios de los años 70.

Finalmente puede agregarse que el asumir la nueva realidad de la coexistencia de sistemas públicos y privados hace al parecer necesario adoptar una nueva manera de pensar al respecto, que supere tanto las concepciones que se planteaban la vuelta a sistemas de protección puramente estatales como, principalmente, a la idea de que la privatización es la llave maestra para resolver estos problemas. En Chile, luego de veinte años de experimentos al respecto pareciera estar demostrado que ello no es efectivo. Por el contrario, lo que cabe al parecer es plantearse un desarrollo regulado en que ambos sectores colaboren para ofrecer a toda la población una protección equitativa y de calidad.

Referencias:

[Versión de impresión en formato PDF del presente documento.](#)

[Versión completa del informe.](#)

[Versión en inglés del presente documento.](#)



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME:

<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo.