

**Chile: 20 Años de Esquemas Liberales en Protección Social**  
Manuel Riesco. Versión Preliminar. Mayo 2002

**INDICE GENERAL**

INDICE GENERAL [\\*](#)  
INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS [\\*](#)  
Resumen [\\*](#)

**Introducción [\\*](#)**

Chile, 20 Años de Esquemas Liberales de Protección Social [\\*](#)  
El concepto de Protección Social [\\*](#)  
El contexto histórico de la discusión actual acerca de los sistemas de protección social: Una transición que termina. [\\*](#)

**Previsión [\\*](#)**

Cobertura [\\*](#)  
Pensiones Mínimas [\\*](#)  
Costo del sistema [\\*](#)  
Estructura del mercado [\\*](#)  
Manipulación de la influencia de los fondos [\\*](#)  
El daño previsional a los EEPP [\\*](#)  
Las jubilaciones anticipadas [\\*](#)  
Otros problemas [\\*](#)  
El déficit del sistema previsional [\\*](#)  
Propuestas de solución y reformas en marcha [\\*](#)

**Salud [\\*](#)**

Sistema Público y Sistema Privado [\\*](#)  
Cobertura y financiamiento de la salud [\\*](#)  
Evolución histórica del gasto en salud [\\*](#)  
Principales problemas del sistema [\\*](#)  
La deficiente regulación del sector privado [\\*](#)  
Los problemas del sector público [\\*](#)  
La reforma en marcha [\\*](#)

**Educación [\\*](#)**

Antecedentes generales [\\*](#)  
Financiamiento de la educación [\\*](#)  
Evolución histórica [\\*](#)  
Estructura [\\*](#)  
Aspectos relacionados con la equidad y calidad [\\*](#)

**Desempleo [\\*](#)**

Los sistemas tradicionales [\\*](#)  
Políticas activas contra el desempleo [\\*](#)  
El nuevo sistema de seguro de desempleo [\\*](#)

Otros sistemas de protección social y gasto público social total en Chile \*

**Principales demandas que atender \***

Previsión \*

Salud \*

Educación \*

Desempleo \*

Algunas conclusiones \*

Anexos \*

Abreviaturas y Nomenclatura \*

Cuadros y Gráficos \*

Bibliografía \*

**INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS**

Gasto público en educación y salud, 1970-2000 (MM\$ 2000) \*

Gasto público en educación y salud, 1970-2000 (1972=100) \*

Gasto público en educación y salud, 1970-2000 (% PIB) \*

---

*Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

*Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (SU/TCDC), NY*

*Taller Inter-Regional "Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización". Santiago, Chile, Mayo 14-16, 2002*

Disponible en [http://www.sw2002.org/Informe\\_Chile/SW2002\\_Chile\\_Informe.html](http://www.sw2002.org/Informe_Chile/SW2002_Chile_Informe.html)

---

**Chile: 20 Años de Liberales en Protección Social**

**Resumen**

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.

El país ha venido 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 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 reducida dimensión del gasto público dedicado a estas materias, 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, de otro lado, la mayor parte 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, el tema tributario.

El propio Ministro de Hacienda de Chile ha afirmado recientemente *"Con la carga tributaria actual se puede hacer política social para el quintil más pobre, pero el segundo quintil también es atrozmente pobre ... hay que atender también a la clase media, pero con la carga tributaria actual es imposible. Si se quiere tener un sistema de financiamiento universitario completo, pensiones dignas, se requiere otro nivel de carga tributaria"*.

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.

La protección social en nuestros países no va a mejorar como resultado de la imposición de modelos de prevención de riesgos, adaptada de la teoría de portafolios bursátiles por mentalidades tecnocráticas.

Por el contrario, se trata de temas que tienen una profunda relación con la evolución histórica de nuestras sociedades y como tal deben ser abordados.

Nuestro país hasta la década de 1970 había logrado desarrollar sistemas de protección, estatales y otros, de tipo tradicional que, presentando grandes problemas e insuficiencias, habían alcanzado, sin embargo, cobertura y calidad de nivel medio.

Los esquemas liberales protección social, fueron impuestos en Chile en un contexto de dictadura.

Formaron parte de la apertura del país a un proceso de globalización por entonces en auge.

Se impusieron a medio camino 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 cambiado al país por completo.

Se han terminado o están muy reducidas las viejas relaciones agrarias tradicionales, se ha reducido el sector estatal de la economía, y se han terminado los sectores industriales protegidos.

En cambio se ha extendido el empleo asalariado en empresas privadas, más que en el resto de AL, pero gran parte del mismo presenta elevados niveles de temporalidad e inestabilidad. Se mantiene un amplio sector informal.

A resultas de todo ello, la inseguridad de la población ha aumentado, en la misma medida que la urgencia de sus demandas por una adecuada protección social.

La situación política del país se está modificando por estos días de manera acelerada, lo cual no ha sido ajeno a los avances recientes logrados en materias de derechos humanos, gracias, en parte a comunidad internacional.

La situación en el mundo evoluciona asimismo con rapidez, y lo menos que se puede decir es que la globalización enfrenta hoy graves problemas y ciertamente no se encuentra ya en su momento de ascenso ni de auge.

Una de las corrientes que surge con fuerza en el nuevo cuadro propone establecer un nuevo pacto social, del cual constituyan pilares fundamentales la plena democracia, el trabajo decente, una mayor equidad, una más efectiva regulación de la economía y, especialmente, una adecuada protección social para todos.

Hacemos votos porque sea éste el camino que se abra paso en nuestro país.

Por el contrario, la insistencia en recetas que sólo toman en cuenta a un muy reducido sector de la sociedad, sólo augura violencia e inestabilidad.

## **Introducción**

El presente trabajo fue preparado para el Taller "Protección Social en una Era Insegura: Un intercambio Sur-Sur sobre Alternativas de Políticas Sociales en Respuesta a la Globalización", organizado en Santiago de Chile, 16-19 Abril 2002 por la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, como parte de una iniciativa de la Unidad Especial para Asistencia Técnica entre Países en Desarrollo (SU/TCDC), del PNUD. El Taller contó con el auspicio de la Fundación Ford, EE.UU. y la Fundación OSDE, Argentina, además del apoyo de la Fundación Friedrich Ebert.

El trabajo se realizó en conjunto con trabajos similares preparados en [Argentina](#), [Brasil](#) y [Uruguay](#), los que fueron presentados conjuntamente en una sesión del Taller denominada "*Mercosur/Chile después de la experiencia liberal en Latino América: ¿Reconstruyendo un estado de bienestar para el nuevo mundo?*".

El Taller contó con el patrocinio del Ministerio Secretaria General de la Presidencia de la República de Chile y numerosas universidades y centros académicos del país, entre los que se cuentan: la Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile, Universidad de Santiago, Universidad Alberto Hurtado y Universidad ARCIS, todas de Santiago, así como la Universidad de Talca, Universidad de Concepción, Universidad de la Frontera y Universidad Austral de Valdivia; el Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, CIEPLAN, el Instituto Libertad, el Programa de Economía del Trabajo, PET y la Fundación para la Superación de la Pobreza. Coordinaron a los patrocinantes académicos el Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, la Fundación Chile 21 y el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA el cual, por encargo del PNUD, estuvo a cargo de la organización general del evento.

Participan activamente en los trabajos preparatorios y en el Taller mismo las oficinas residentes en Chile de OIT, UNESCO y CEPAL, en cuyas instalaciones se llevaron a efecto la mayor parte de las actividades del Taller.

El Taller se ha enriquecido con una amplia participación de autoridades y especialistas relacionados con la materia del Gobierno de Chile, de organizaciones sociales y de la sociedad civil y de la industria de protección social, quienes fueron invitados a los eventos preparatorios y al Taller mismo, el cual incorpora una sesión dedicada a Chile y concluye con una sesión pública, en las cuáles se informan acerca de sus discusiones y resultados principales.

El presente trabajo fue preparado por CENDA, con la participación, consulta y aportes de numerosos representantes de las organizaciones e instituciones antes mencionadas, así como especialistas independientes dedicados a estas materias, los que participaron en dos talleres preliminares celebrados en Santiago de Chile, en enero y abril de 2002. La responsabilidad del contenido del trabajo, de sus afirmaciones y conclusiones, es exclusivamente de CENDA y no compromete a los especialistas e instituciones que participaron en el proceso de elaboración del mismo o al PNUD.

### ***Chile, 20 Años de Esquemas Liberales de Protección Social***

El Taller se realiza en Chile, país que hace ya veinte años fue pionero en la adopción de los esquemas de protección social que serían promovidos luego en todo el mundo por las instituciones de Bretton Woods. Paralelamente, el país llevaba casi una década, a esas alturas, implementando una política de amplia apertura al proceso de globalización mundial, por entonces en pleno ascenso.

Con esta experiencia, el país puede estar en condiciones de mostrar abundante evidencia acerca de las virtudes, limitaciones y carencias de los referidos esquemas de protección social, los cuáles fueron desarrollados acá en condiciones muy favorables.

Los principales beneficios de los sistemas de protección social introducidos en Chile en el curso de las últimas décadas son bastante conocidos, puesto que los mismos han sido muy difundidos por todo el mundo durante años, con el aval principal de las poderosas instituciones antes mencionadas. Dichas instituciones, asimismo, han inducido a numerosos países a adoptar versiones más o menos parecidas de los mismos esquemas, usualmente con ocasión de la discusión de paquetes de apoyo financiero del FMI y el BM, en el marco de los denominados programas de ajuste estructural. Por esta razón, el presente trabajo no profundizará en este aspecto, sin dejar de mencionar cuáles de los beneficios proclamados de estos sistemas de protección social han demostrado claramente su vigencia y cuáles otros, en cambio, no parecen tan evidentes.

En general y como se muestra en el trabajo, el principal beneficio de los esquemas privados de protección social pareciera haber sido el desarrollo de una importante industria privada de salud, educación, previsión y ahora, de protección contra el desempleo. En todos estos ámbitos, las reformas han generado una fuerte industria de seguros privados, la que ha adquirido también una presencia relevante en los diversos mercados financieros del país. En salud y educación, además, la industria privada surgida de las reformas no se remite a los servicios de seguros, sino que incluye una amplia red de establecimientos educacionales y centros de salud, en los que labora una fracción significativa de los trabajadores de estos sectores y atiende a una porción significativa de la población.

Desde otro punto de vista, el desarrollo de los esquemas privados de protección social ha permitido que una importante proporción del financiamiento de dichas demandas sea asumido en forma directa por las familias chilenas, mediante sus contribuciones a los esquemas privados. Ello sin perjuicio de que el costo de la transición al esquema privado haya significado, y continúe representando, particularmente en previsión, una carga de consideración para el estado.

Por otra parte, como se muestra en este trabajo, la principal desventaja de los esquemas privados de protección social parece ser que los mismos han remitido sus beneficios a los estratos de mayores ingresos de la población. Este sector de la sociedad, que incluye a las familias que conforman el quintil o el cuartil de mayores ingresos de la población, es el único que en la práctica obtiene y probablemente obtendrá beneficios tangibles de las principales virtudes, ampliamente proclamadas, de los sistemas privados: servicios de calidad y rentabilidad de sus ahorros previsionales.

Aún para ellos, sin embargo, los sistemas de protección implementados en Chile presentan problemas no menores. Como se verá más adelante, dichos problemas derivan principalmente de deficiencias en la regulación de los mercados donde operan las empresas que ofrecen servicios de protección social. Dicha regulación, siendo en general estricta y cuidadosa en muchos aspectos, ha adolecido hasta ahora de debilidad para abordar las importantes imperfecciones que presentan estos mercados. Ello se ha traducido en altos costos y desprotección relativa para las personas de alto riesgo.

De otro lado, para la vasta mayoría de la ciudadanía, como se muestra en el trabajo, los esquemas privados de protección social han demostrado ser, en la práctica, poco efectivos. En el caso de la salud, donde han continuado conviviendo un sistema estatal junto a uno privado, con libre paso de uno a otro, la proporción afiliada al sistema privado se ha reducido más o menos a un quinto de la población. En previsión, si bien la totalidad de la fuerza de trabajo aparece formalmente afiliada al sistema privado y no existe la posibilidad de volver al antiguo sistema estatal, en la práctica no más de una cuarta parte de la fuerza de trabajo obtendrá sus pensiones exclusivamente a partir de sus ahorros previsionales, quedando todo el resto de la población en dependencia del apoyo estatal. Es quizás en educación donde la industria privada atiende a una fracción mayor, cercana a la mitad, de la población, sin embargo, la misma es subsidiada en gran parte por el estado.

Por otra parte, como es sabido, los esquemas de protección social aplicados en Chile, desde un principio contaban con la necesidad de complementar los esquemas privados con redes estatales de protección mínimas. Las mismas estaban destinadas a atender a aquellos grupos más vulnerables que, se suponía de antemano, no iban a estar en condiciones de cubrir sus necesidades con los nuevos sistemas. En efecto, 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.

Las redes de protección mínimas, sin embargo, se diseñaron bajo el supuesto que sólo una minoría de la población iba a requerirlas. De esta manera, incluso en su nomenclatura -se habla de "pensiones asistenciales", "usuarios indigentes", "empleo mínimo", etc.- y lo que es más importante, en sus dimensiones y montos asignados a las prestaciones, se trata de programas diseñados para la parte más pobre y desvalida de la población. Respecto de dichos segmentos de la población, como se ha mencionado, las redes de protección mínimas han demostrado ser más o menos efectivas. Ello sin perjuicio de que la situación de estos estratos sociales, que se ubican casi en su totalidad por debajo de la [línea de pobreza](#) y en no pequeña proporción se encuentran en la [indigencia](#), es dramática y requiere de apoyo significativo para ser superada. Existe consenso, por otra parte, en cuanto a que uno de los objetivos nacionales consiste precisamente en alcanzar el bicentenario

de la independencia en Chile, que se cumple el 2010, habiendo superado el problema de la pobreza e indigencia masiva.

El mayor problema de los esquemas actuales de protección social surge, entonces, cuando se constata que no son sólo grupos marginales y desamparados, sino la mayoría de la población, la que ha quedado al margen de los beneficios de los sistemas privados que se han implementado. Esta mayoría ciudadana no está compuesta por indigentes ni pobres, sino que está ubicada casi en su totalidad en los tres quintiles o en la mitad de las familias de ingresos medios y que desde otro punto de vista comprenden a la mayoría de los asalariados y trabajadores por cuenta propia no marginales y sus familiares.

Un desafío prioritario para los sistemas de protección social de Chile pareciera ser, entonces, atender los requerimientos de esa mayoría ciudadana que, por una parte, queda al margen de los beneficios de los esquemas privados y no cuenta con prestaciones de las redes mínimas de asistencia y, por otra parte, ha visto aumentar significativamente su inseguridad a resultas de la globalización. Para lograrlo, al parecer se requieren nuevas formas de abordar el tema de protección social que superen los esquemas y limitaciones vigentes en las últimas décadas.

Es así que el Ministro de Hacienda de Chile ha afirmado recientemente *"Con la carga tributaria actual se puede hacer política social para el quintil más pobre, pero el segundo quintil también es atrocamente pobre. ... hay que atender también a la clase media, pero con la carga tributaria actual es imposible. Si se quiere tener un sistema de financiamiento universitario completo, pensiones dignas, se requiere otro nivel de carga tributaria"* ([Cenda, Cuadernos](#)).

En el trabajo que sigue se concluye con algunas de las propuestas y temas generales que, al parecer, se hace necesario abordar para atender al desafío así sucintamente presentado.

### ***El concepto de Protección Social***

El término mismo "Protección Social" es un concepto actualmente en desarrollo, con varias definiciones perfectamente válidas unas y otras, que engloban cada una diferentes aspectos y subrayan distintos determinantes del tema. Queda fuera del alcance del presente trabajo, sin embargo, el entrar en la rica polémica que cursa al respecto. Solamente cabe en este sentido declarar que, para los autores del trabajo, dicha discusión constituye una cuestión de relevancia, puesto que, tras las diferentes definiciones del concepto, usualmente se pueden encontrar posiciones, las que luego adquieren la más decisiva importancia práctica al momento de diseñar políticas.

Dicho esto, se procederá en lo sucesivo a utilizar el concepto de protección social de una manera instrumental, para englobar los elementos principales que al respecto considera el Taller en el cual se presenta este trabajo, es decir, educación, salud, previsión y protección contra el desempleo.

No se tratan en el trabajo, por lo tanto, sino de manera muy general, aspectos de la protección social tales como vivienda y otros rubros usualmente incorporados en las definiciones del gasto social. Tampoco se abordan aspectos tan relevantes al respecto como los mecanismos de protección social familiares, comunitarios, de caridad y otros, todos los cuáles juegan un papel de significación. Por otra parte, la



definición de protección social restringida a los cuatro aspectos arriba mencionados, deja fuera todo el importantísimo ámbito de la protección en el empleo mismo, en aspectos tales como leyes laborales, salubridad, seguridad, estabilidad, asociación y las condiciones que en general se engloban en el concepto del trabajo decente.

### ***El contexto histórico de la discusión actual acerca de los sistemas de protección social: Una transición que termina.***

Desde otro punto de vista, los problemas relacionados con la protección social así como los sistemas para abordarlos, no parecen constituir temas abstractos, susceptibles de ser analizados y enfrentados de manera principalmente técnica, aplicando tal o cual teoría de optimización o análisis de riesgos. Tales temas presentan, por el contrario, una correlación muy estrecha con los procesos de transformación y desarrollo social, económico, institucional y político, que discurren en los distintos países. Se trata, con toda evidencia, de temas cuyos determinantes principales son históricos, tanto a nivel interno de cada país como del proceso más universal. En este sentido, pareciera pertinente hacer unas breves reflexiones de esta naturaleza, las que pueden ilustrar en alguna medida el desarrollo de la protección social en Chile así como las perspectivas de su evolución en los años venideros.

Como es sabido, los esquemas de protección social que se comentan en este trabajo fueron impuestos en Chile a principios de la década de 1980, en un contexto de dictadura e integración del país a un proceso de globalización en auge. A medio camino 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.

Hasta comienzos de la década de 1970, el país contaba con sistemas de protección, estatales y otros, de tipo tradicional, con cobertura y calidad que habían alcanzado un nivel medio. Los mismos se habían venido desarrollando a lo largo del siglo veinte, a partir, por una parte, de esquemas de beneficencia creados por grupos ilustrados y financiados mediante donaciones privadas y, por otra parte, de mancomunales obreras, todos los cuáles provenían desde el siglo XIX.

El estado asume crecientemente responsabilidades en la materia, en un proceso que se inicia a partir de la década de 1920, se acentúa en las décadas de 1950 y 1960 y culmina a principios de la década de 1970, cuando se otorga al tema una alta prioridad nacional. Hitos relevantes al respecto son la creación del sistema de educación pública (a partir de la década de 1930), del subsidio de cesantía (1937), del Servicio Nacional de Salud (1952), del Servicio Médico Nacional de Empleados (1968), de las distintas cajas de previsión (1925-1970) y la legislación laboral (a partir de la década de 1920) que incluía entre otros aspectos la indemnización por años de servicio (Acuña).

Paralelamente, a lo largo del siglo XX -junto a la persistencia de la estructura agraria tradicional con predominio de la gran hacienda e inquilinaje, los que alcanzaron su auge hacia fines del siglo XIX y hasta la década de 1920- se fue generando una incipiente economía industrial, primero en la minería, inicialmente de salitre y carbón, luego y desde entonces predominantemente en el cobre, y a

partir de la crisis de 1930 en los sectores que se denominaron de sustitución de importaciones, principalmente textiles y alimentos. El capital extranjero juega un rol dominante en la minería, y el estado juega un papel relevante en el desarrollo industrial en general, desde fines del siglo XIX cuando construye el sistema ferroviario nacional y luego a partir de 1940 y hasta principios de la década de 1970, cuando desarrolla la industria de electricidad, acero, azúcar, telecomunicaciones, celulosa, etc., entre otras, al mismo tiempo que protege el desarrollo de la industria de sustitución de importaciones.

El desarrollo del trabajo asalariado industrial presenta así, en Chile, la característica que la parte económicamente más relevante del mismo, durante buena parte del siglo XX, labora principalmente en empresas extranjeras de tipo enclave minero, en empresas estatales o en medianas y grandes empresas privadas fuertemente protegidas, aparte del que trabaja en la burocracia misma del estado, la que crece significativamente hasta principios de la década de 1970.

Al lado de los sectores mencionados se desarrolla una economía urbana general, con sus actividades de comercio, pequeña industria, artesanía y otros sectores a medida que las ciudades van concentrando la mitad de la población hacia 1940, un 60% hacia 1950 y un 75% del total en 1970, con casi una tercera parte de la población total concentrada en la ciudad capital, Santiago.

Desde otro punto de vista, el país desarrolla tempranamente y a partir de la independencia de España ocurrida en 1810, una estructura política fuertemente centralizada, de tipo republicano, bastante estable, sin perjuicio de atravesar por una guerra civil a fines del siglo XIX y un período dictadura militar en la década de 1920. Controlado por la oligarquía agraria hasta la década de 1920, el estado chileno desarrolla crecientemente y hasta 1973, sus rasgos democráticos, ampliando sucesivamente la representación de otros sectores de la sociedad. Este proceso se manifiesta en la elección a partir de fines de la década de 1930 de sucesivos gobiernos de frente popular, seguidos en 1952 por un gobierno de corte populista, en 1964 por un gobierno demócrata cristiano y en 1970, por una amplia coalición popular encabezada por el Presidente Salvador Allende. Todos los gobiernos mencionados realizan importantes avances en materias de protección social.

Lo anterior explica en parte el significativo desarrollo alcanzado por los sistemas de protección social en Chile, hacia principios de la década de 1970. En 1973 el país contaba así con sistemas nacionales de educación y de salud, ambos de significativa cobertura. La educación básica en 1971 se extendió a ocho años en forma obligatoria. Atendía prácticamente a la totalidad de la población en algunos aspectos sanitarios tales como la atención de partos y programas de alimentación complementaria, entre otros. En 1973 se logró un 77% de cobertura previsional ([Ruiz-Tagle, 2000](#)).

A partir de fines de la década de 1960, el proceso de desarrollo histórico del país se acelera de forma significativa, iniciándose un largo ciclo de turbulencias políticas y transformaciones económico-sociales que se ha extendido hasta nuestros días. Durante este tiempo el país experimentó un período de reformismo avanzado, que culminó a principios de los años 70 en un gobierno revolucionario; interrumpido por un cruento golpe militar en 1973 que instaló una dictadura que se prolongó por 17 años, cuyo historial de represión y violación de los derechos humanos y simultánea introducción de reformas con orientación al mercado y apertura al

proceso de globalización. Fue seguida desde 1990 y hasta ahora por gobiernos elegidos democráticamente pero cuyo accionar se haya constreñido por una serie de disposiciones constitucionales y legales, residuales del período dictatorial y que resultan en una significativa sobre representación política de determinados sectores, principalmente los militares y el empresariado. En la actualidad, sin embargo y estimulado en no poca medida por los avances logrados en los últimos años en materia de derechos humanos, se aprecia en el país un clima político crecientemente favorable a avanzar hacia la normalización democrática del país.

Al mismo tiempo y con motivo principalmente de la crisis económica mundial, la que ha repercutido con fuerza en Chile desde 1998 y hasta ahora, se aprecia en amplios sectores un creciente consenso en cuanto a la necesidad de producir modificaciones sustanciales al modelo económico que hasta ahora se ha aplicado.

Como resultado de todo el proceso antes esbozado, la sociedad chilena ha sufrido cambios sociológicos 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. En los años sesenta alrededor, de un 40% estaba sometida a relaciones agrarias tradicionales, proporción que se ha reducido a un 13% en la actualidad y que continúa descendiendo al acelerado ritmo de 1% por año. Buena parte de ella trabaja ahora, además, en la moderna agricultura de exportación. Han desaparecido las relaciones dependientes de las antiguas haciendas, aunque todavía predomina numéricamente en este sector el campesinado independiente.

En la fuerza de trabajo industrial y urbana, por su parte, se han producido asimismo cambios de significación. Han desaparecido los centros de trabajo de tipo "enclave", que durante el siglo pasado predominaron en la minería y también en grandes monopolios protegidos por la política de sustitución de importaciones. Por otra parte, ha disminuido fuertemente la importancia numérica de los trabajadores del estado, tanto de los ocupados en empresas estatales, como especialmente los trabajadores de servicios tales como educación y salud, actividades que se que se han privatizado en buena medida.

Como es sabido, las dos fuentes laborales recién mencionadas proporcionaban a sus trabajadores y sus familias un elevado grado de seguridad. A cambio de lo anterior, se ha extendido una relación asalariada con mucho mayor movilidad, en la cual el trabajo temporal y el trabajo informal, incluso domiciliario ocupan un espacio de significación. Con todo, Chile presenta al 2000 el nivel más alto de AL en cuanto a la proporción de trabajadores ocupados en empresas privadas de más de seis trabajadores, 51.2% de la fuerza de trabajo ocupada; y uno de los más bajos en cuanto a trabajadores del sector público, 10.8% de la fuerza de trabajo ocupada ([OIT, 2001](#)).

Se mantiene, por otra parte, un elevado porcentaje de trabajadores por cuenta propia en todos los sectores los que, con sus familiares e incluyendo al campesinado, representan alrededor de un 30% de la fuerza de trabajo ocupada.

Los niveles de desocupación, por otra parte, que hasta 1973 se mantenían en niveles del orden de 5% de la fuerza de trabajo, han sido muy elevados desde entonces. Es así que la desocupación total, que promedió 4.2% en el quinquenio

1967-1972 subió a un promedio de 17.4% durante los 17 años de dictadura, y alcanzó 31% durante algunos años posteriores a la crisis de 1982, si se consideran como desempleados los ocupados entonces en los programas de empleo mínimo. En la década de 1990 la desocupación ha promediado 7.4%.

Los salarios medios, como se menciona en otras partes del trabajo, luego de crecer a tasas significativas a lo largo de la década de 1960 y hasta principios de la década de 1970, fueron recortados prácticamente a la mitad por la dictadura, durante todo cuyo período se mantuvieron muy restringidos, con una recuperación parcial a principios de los ochenta y una nueva caída luego de la crisis de 1982. Durante la década de 1990 las remuneraciones medias se recuperaron a tasas importantes, pero sólo a fines de 1999 recuperaron el nivel logrado a principios de la década de 1970, en moneda de ajustada por la inflación.

El efecto de todo lo anterior sobre la distribución del ingreso ha sido catastrófico. La distribución del ingreso nacional entre salarios y ganancias del capital, que era de 60%/40% a favor de los primeros hacia principios de la década de 1970 se ha invertido, y en la actualidad es 40%/60% a favor de las ganancias del capital ([Fazio, 1997](#)).

En 1990 la relación de [ingresos autónomos](#) entre el 5% de menores ingresos y el 5% de mayores ingresos, de la población, era de 1:130, mientras una década más tarde, el 2000, era de 1:209. Compensada en parte esa cifra por el aumento de los [subsidiarios monetarios](#) del estado durante el mismo período, la relación entre los [ingresos monetarios](#) de los segmentos mencionados de la población más o menos se mantuvo en una relación 1:90, en el curso de la misma década. Cabe mencionar además, que la diferencia entre ingresos autónomos entre los dos veintiles de más altos ingresos es de 1:2.8 ([Vega, 2001](#)).

Los aspectos anteriormente descritos, sin embargo, si bien importantes, no describen sino de manera parcial y unilateral los grandes cambios en la forma de vida de los chilenos ocurrida en el curso de las últimas décadas. Entre 1970 y el 2000, la población total ha crecido en una vez y media, pasando de 9.5 a 15.2 millones de habitantes, mientras en la ciudad de Santiago se ha duplicado, pasando de 2.8 millones de habitantes a más de cinco millones el 2000. La fuerza de trabajo ocupada se ha duplicado, pasando de 2.7 millones en 1970 a 5.47 millones de personas en diciembre del 2001, en la cual el porcentaje femenino ha crecido de 22% en 1970 a 33.1% en la actualidad. El PIB total se ha triplicado en el mismo período, alcanzando el 2000 a poco más de US\$ 70.000 millones.

A través de las turbulencias vividas, en los últimos cuarenta años se ha extendido masivamente en Chile el modo de vida ciudadano moderno. Los chilenos conforman hoy en día una sociedad que, pese a las enormes desigualdades y graves traumas que persisten, presenta sin embargo, en términos relativos, buenos puntajes en el conjunto de indicadores que conforman el índice de calidad de vida compilado por el PNUD.

Si bien el país ha experimentado progresos indudables en el curso de las últimas décadas, muchos de los cuáles han beneficiado al conjunto de la población, mantiene sin embargo niveles de desigualdad que no se avienen con los progresos logrados y, particularmente en lo que respecta a la protección social, presenta grados elevados de inseguridad y desprotección.

Como resultado de todo lo anterior, pudieran estar concurriendo en el país condiciones relativamente favorables para que la sociedad chilena decida concordar un nuevo contrato social, uno de cuyos pilares puede ser una adecuada protección 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 esas materias.

### **Previsión**

El sistema privado de pensiones chileno, conocido por la sigla de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, ha cumplido veinte y un años de vida. A estas alturas, las características, virtudes y limitaciones del sistema de AFP aparecen bastante claras. Las dos primeras son bastante conocidas en todo el mundo, puesto que el sistema chileno de AFP ha sido promovido ampliamente como un modelo a adoptar por numerosos países y no pocos han implementado versiones más o menos mejoradas del mismo, proceso que ha sido apoyado con entusiasmo por las instituciones de Bretton Woods.

El sistema se basa, como se sabe, en que los trabajadores activos deben depositar mensualmente, en cuentas individuales administradas por empresas privadas, contribuciones definidas sobre sus remuneraciones, o ingresos en el caso de los cotizantes por cuenta propia. La cotización previsional de los trabajadores es actualmente del orden del 12.5% de sus remuneraciones, aproximadamente, incluidos los cobros de las AFP por administración de las cuentas, y no hay contribuciones patronales adicionales, de ningún tipo, destinadas a pensiones.

Las pensiones a la edad de jubilar -que es de 60 años para las mujeres y 65 para los varones, existiendo también la posibilidad de jubilación anticipada si los fondos son suficientes- no son definidas, como en el caso de los sistemas previsionales de reparto, sino que dependen de los fondos acumulados en las cuentas individuales. Estos pueden retirarse en forma de mensualidades o utilizarse para contratar una renta vitalicia con una compañía de seguros. Si ha cotizado regularmente por veinte años, el trabajador tiene derecho a una pensión mínima garantizada por el estado, en caso de que los fondos acumulados en su cuenta individual sean insuficientes.

Parece pertinente recordar que en todos los sistemas previsionales, de cualquier tipo y también en el sistema chileno de AFP, es siempre la población activa la que paga las pensiones de los pasivos. Mientras en los sistemas llamados de reparto las pensiones de la población pasiva se financian principalmente con un aporte específico de los asalariados activos, en los sistemas de capitalización lo hacen con cargo a las ganancias y al fondo mismo de capital acumulado en las cuentas individuales.

Dado que un 33% del fondo de pensiones está invertido en bonos del estado, sin embargo, los dineros requeridos para el pago de las jubilaciones de las AFP en la práctica provienen, en primer lugar, de impuestos generales. También de las propias cotizaciones previsionales de los trabajadores activos, las que en buena

medidas tomadas en préstamo año a año por el estado para financiar sus gastos, incluidos los pagos de intereses y capital de sus propios bonos. Las cotizaciones de los trabajadores activos alcanzaron el año 2000 a 2.650 millones de dólares, aproximadamente un 3.7% del PIB [Cenda AFP\(Cenda, Principales Problemas Sistema AFP, 2001\)](#).

Luego, los dineros con que el sistema de AFP paga pensiones y otros beneficios provienen de recuperación de préstamos a plazo fijo, ganancias de inversiones en el exterior, dividendos hipotecarios, dividendos y venta de acciones, etc., que son, en orden decreciente, los otros instrumentos financieros donde está invertido el FP (Fuente: [Cenda, Estadísticas y Cálculos, 2002](#). En lo sucesivo, cuando no se indique la fuente, la misma es este documento anexo al presente informe. Se trata de una planilla Excel con una recopilación de estadísticas oficiales y cálculos propios a partir de éstas y está disponible en [http://www.sw2002.org/Informe\\_chile/SW2002\\_Chile\\_Informe.xls](http://www.sw2002.org/Informe_chile/SW2002_Chile_Informe.xls)).

Por cierto, la mayor parte de estos dineros con los que se financia el pago de pensiones del sistema de AFP, son aportados por los ciudadanos en actividad. De esta manera, el sistema de AFP no se diferencia en este aspecto del sistema de reparto y otros, sino en la forma mediante la cual los trabajadores activos financian las pensiones de la población pasiva.

Entre las virtudes del sistema, se ha destacado el aporte de los fondos de pensiones -los que a marzo del 2002 alcanzaron a 36.703 millones de dólares, aproximadamente la mitad del PIB chileno- a la generación de un mercado de capitales de cierta significación en el país.

Asimismo existe consenso en que el nuevo sistema estableció un esquema único y claramente reglamentado de pensiones que rige para toda la población del país, excepción hecha de las fuerzas armadas y de orden. Ello significó racionalizar un sistema que contaba antes con 35 cajas y 150 regímenes previsionales diferentes regidos por más de 600 leyes.

El esquema de aportes definidos a cuentas individuales parece constituir asimismo una forma más aceptada por la población activa de contribuir para su propia jubilación. Entre otras ventajas, el sistema reconoce el derecho de propiedad del afiliado sobre todas las cotizaciones efectuadas, lo que obviamente no ocurre en los sistemas de reparto. Eventualmente, por otra parte, los sistemas de capitalización individual, al convertir a los asalariados en propietarios indirectos de acciones de empresas y otros activos financieros, podrían conducir hacia una distribución diferente de la propiedad del patrimonio general del país.

Sin perjuicio de estas virtudes y otras que se podrían mencionar, el sistema de AFP ha manifestado importantes deficiencias y limitaciones. Las mismas son menos conocidas que las primeras y el presente informe las analizará más en detalle.

### **Cobertura**

La principal limitación del sistema privado chileno de pensiones consiste en que, en su estado actual, poco menos de la mitad de la población activa no está cubierta por el sistema en su forma actual. Ello debido a que, para obtener la pensión mínima garantizada por el estado, una persona actualmente requiere haber

contribuido durante al menos 240 meses, o veinte años, y esta meta no será alcanzada por poco menos de la mitad de la fuerza de trabajo.

El sistema de AFP contaba con 6,427,391 afiliados a diciembre 2001, es decir, más numerosos que la fuerza de trabajo total registrada a ese mismo mes, que era de 5,948.800 personas. Ello se explica principalmente porque muchas personas alguna vez se afiliaron al sistema y luego dejaron de pertenecer a la fuerza de trabajo.

Los cotizantes totales, es decir incluidos los cotizantes activos, pasivos y rezagos, fueron 3,449,767 a diciembre del 2001. Si se descuentan los cotizantes pasivos, que fueron 162,516 a esa fecha, quedan 3,287,564 cotizantes activos totales, incluyendo rezagos. esto es, un 55.3% de la fuerza de trabajo a la misma fecha. Los cotizantes al día un mes dado, por ejemplo en diciembre 2001, fueron el 47.7% de la fuerza de trabajo.

Puesto que los cotizantes irregulares no alcanzarán a cumplir el requisito de cotizaciones actualmente exigido para obtener el beneficio de pensión mínima, no obtendrán prácticamente ningún tipo de beneficios de dicho sistema, como no sea recuperar parcialmente, al momento de jubilar, parte de los magros fondos alguna vez depositados en el mismo.

Los cotizantes no regulares son, principalmente, trabajadores por cuenta propia y trabajadores asalariados informales o temporales, quienes, si bien están afiliados a las AFP, no cotizan con la frecuencia requerida en el sistema. Actualmente existe conciencia en esferas gubernamentales acerca de la necesidad de resolver este problema, lo cual ha sido planteado incluso por el propio Presidente de la República como una de las metas de su gobierno. No existe consenso, sin embargo, todavía, respecto a las medidas requeridas para resolver el problema ([ver Ruiz-Tagle, 2001](#)).

Cuando el sistema se instauró en 1981, la afiliación al mismo fue obligatoria para todos los nuevos trabajadores, y más o menos forzada para los afiliados al antiguo sistema de reparto. A ellos se les ofreció, como estímulo para el cambio, un sueldo líquido levemente mayor y se efectuó una masiva campaña de propaganda que promovía las ventajas de cambiarse al nuevo sistema. Paralelamente, las empresas y servicios forzaron despidos y recontrataciones masivas de su personal. Aún así, un 16%, aproximadamente, de la fuerza de trabajo activa se mantuvo en el antiguo sistema, porcentaje que ha venido declinando a medida que esas personas van jubilando. Aún así, hoy día un 3.9% del la fuerza de trabajo se mantiene en el antiguo sistema, incluyendo aproximadamente la mitad de los funcionarios públicos.

Si se consideran ambos sistemas, la cobertura previsional de los trabajadores en actividad en Chile alcanza actualmente al 60% de la fuerza de trabajo, aproximadamente. Ello está significativamente por debajo de los niveles logrados a principios de los años 70, cuando la cobertura alcanzó en 1973 al 77,7% de la fuerza de trabajo, aproximadamente (ver [Ruiz-Tagle, Mideplan, 2001](#) y [Arenas, OIT, 2002](#)).

El sector pasivo, por su parte, actualmente es atendido por sistemas previsionales contributivos y asistenciales que en conjunto cubren un 67,8% de la población mayor de 60 años. Los sistemas previsionales otorgan pensiones de vejez a un

45.1% de la población adulta mayor pasiva y pensiones de sobrevivencia a un 12% adicional, cubriendo conjuntamente un 57.1% de la población referida.

Otro 10.7% de este segmento de la población es atendida por pensiones asistenciales, otorgadas a quienes acrediten no poseer otra pensión ni ingresos superiores a media pensión mínima. Su monto es actualmente \$40.607 (US\$ 62, todas las cifras monetarias de este trabajo, a no ser que se indique lo contrario, corresponden al cambio vigente al 31 de diciembre del 2001, en que un dólar valía 656.2 pesos chilenos y una UF valía 16,262.66 pesos chilenos) mensuales para los menores de 70 años y \$79.121,84 (US\$ 121) mensuales para los mayores de 70 años. Las pensiones asistenciales se concentran en los estratos de menores ingresos, principalmente en el primer quintil, el que concentra el 56% de las mismas.

### ***Pensiones Mínimas***

De otro lado, alrededor de la mitad de quienes sí cotizan más o menos regularmente, nunca van a superar la pensión mínima garantizada por el estado, - actualmente fijada en \$72,361.62 (US\$ 110) para los menores de 70 años y \$79.121,84 (US\$ 121) para los mayores de 70 años- puesto que sus salarios son demasiado reducidos para ello.

Se puede calcular que, a una rentabilidad promedio del fondo de pensiones de 6.2% al año, el capital acumulado en la cuenta de una persona que ha cotizado regularmente por 30 años en el sistema será de 101 remuneraciones mensuales. Dicho capital permite a una mujer de 60 años -un hombre de 65 viene a ser más o menos lo mismo, considerando que su menor sobrevivencia se compensa, en promedio, con el mayor sobrevivencia de su viuda e hijos- jubilar con una renta del 62% de su remuneración imponible, lo que equivale a una sustitución de ingresos de 73% ([Titze, 2000](#)).

En otras palabras, para obtener una jubilación mayor a la actual pensión mínima, es necesario cotizar regularmente por 30 años por una renta mayor a 1/0.62 de la misma, es decir, se requiere cotizar regularmente durante 30 años por una remuneración superior a \$122.174. Considerando una menor densidad de cotizaciones se estima actualmente que para superar la actual pensión mínima, es necesario cotizar por una remuneración superior a los \$200.000 (US\$ 305).

Por otra parte, la pensión mínima ha venido reajustándose de manera significativa, completando un 53% de aumento real entre 1990 y 2000 ([Arenas, 2001](#)), y existe conciencia entre las autoridades acerca de la necesidad de continuar subiendo su nivel. Por ello cabe esperar que el promedio de remuneraciones actualmente requerido para lograr superar la pensión mínima se vaya incrementando rápidamente con los años.

La remuneración media de los cotizantes en el sistema de AFP era, sin embargo, de \$299,728 (US\$ 456) mensuales, a diciembre 2001. Según la SAFF, a septiembre del 2000, un 69.9% de los cotizantes en el sistema ganaba menos que la media, un 52.6% tenía una remuneración inferior a \$200.000 (US\$ 305) y un 37.7% ganaba menos de \$150.000 (US\$ 229).

De los datos anteriores se puede inferir que alrededor de la mitad de los actuales cotizantes activos, considerando los rezagados, no alcanzarán a acumular fondos



suficientes como para obtener la pensión mínima. Un estudio reciente del INP cifra esta proporción en 46% ([INP, Proyección, 2002](#)).

### **Costo del sistema**

Lo anterior deja a poco más a una cuarta parte de la fuerza de trabajo, aquella de mayores ingresos, como los únicos usuarios que obtienen beneficios derivados de la capitalización del sistema de AFP, tal como está en la actualidad. Dichos cotizantes, sin embargo, están también bastante insatisfechos, puesto que el sistema les cobra comisiones de administración muy elevadas.

Las comisiones netas totales cobradas por las administradoras suman del orden de 500 millones de dólares por año y desde sus inicios hasta diciembre del 2000 sumaron 6.160 millones de dólares del 2000, un 2.3% de masa total de las remuneraciones de los cotizantes, en los 21 años transcurridos. En 2000 las comisiones netas totales alcanzaron a un 23.1% de la masa neta de recursos destinada al ahorro previsional ese año y el 1% del total de los fondos de pensiones. ([Cenda, Sistema AFP, Cifras Globales, 2001](#)).

El ahorro previsional obligatorio constituye un 10% de las remuneraciones, con un tope de remuneraciones de 60 Unidades de Fomento (UF), que equivalen a \$975,760 (US\$ 1,487). Aparte de la cotización mencionada, destinada al fondo de pensiones, los trabajadores pagan a las AFP comisiones obligatorias por concepto de administración y seguro de invalidez y sobre vivencia.

Actualmente la principal AFP, PROVIDA, cobra una comisión mensual obligatoria de 2.25% de las remuneraciones, El seguro de invalidez y sobre vivencia tiene actualmente un costo del orden de 0.6% de las remuneraciones, por lo que la comisión de administración neta de la AFP PROVIDA es actualmente de 1.65% de la remuneración mensual. A ello se agrega una comisión fija, que se descuenta del fondo de pensiones y que actualmente es de 390 pesos chilenos (US\$ 0.59) mensuales en el caso de PROVIDA. Es decir, los afiliados a PROVIDA, que son más del 40% del total de trabajadores chilenos, pagan mensualmente una cotización previsional del 12.25% de sus remuneraciones, más una comisión fija de 390 pesos chilenos (US\$ 0.59). Las otras AFP son un poco más caras, llegando la más onerosa a cobrar una comisión de 2.55% más una comisión fija de \$1.000 (US\$ 1.5).

El costo previsional calculado por la SAFP a marzo del 2002, para una remuneración de \$162.000 (US\$ 247) -que se aproxima a la remuneración mediana, es decir, la mitad de los cotizantes ganan menos que eso- oscila entre el 24.9% y el 31.7% de la cotización obligatoria. Es decir, a un cotizante medio, se le descuenta, por concepto de comisiones de administración de las AFP, entre una cuarta parte y un tercio de lo que impone para previsión.

El costo previsional como proporción de las remuneraciones ha ido bajando a medida que éstas se han ido elevando, desde un 3.5% inicialmente y hasta un 2.3% de las remuneraciones medias, en la actualidad. Sin embargo en términos monetarios, el costo previsional cobrado a los cotizantes se ha mantenido más o menos constante desde 1982 hasta ahora, en un valor en torno a los \$7.200 mensuales por afiliado, a pesar de que el notable aumento en el número de afiliados ha permitido a la industria beneficiarse de importantes economías de escala ([SAFP, Resultados, 2001](#)).

Las comisiones de administración del sistema en definitiva han absorbido aproximadamente la mitad de la elevada rentabilidad promedio obtenida por los fondos de pensiones en las dos décadas de vida del sistema. Esta conclusión, expuesta en un reciente trabajo del subdirector de estudios del Banco Mundial, Robert Holtzman ([Holtzman, 2002](#)), es validada por el comportamiento de los fondos de pensiones chilenos.

La rentabilidad promedio de los fondos de pensiones chilenos ha sido muy elevada, alcanzando a 10.7% promedio anual, desde 1981 al 2001. La rentabilidad ha sido muy variable, sin embargo, oscilando entre los elevados 28% y 29.7% obtenidos en 1982 y 1991, respectivamente y menos 2.5% y menos 1.1% obtenidos en 1995 y 1998, respectivamente. Dicha elevada rentabilidad, sin embargo, se reduce a 5.96% promedio anual si se calcula la tasa interna de retorno de los ahorros previsionales netos, definidos como los depósitos totales en el sistema menos los beneficios totales obtenidos del mismo, entre 1981 y 2000 ([Cenda, Principales Problemas Sistema AFP, 2001](#)).

Por las razones antes expuestas, existe amplio consenso en el país en cuanto a que el sistema privado de administración de pensiones es muy oneroso. Si bien puede haber alguna discusión en cuanto a las comparaciones de costos con otros sistemas de ahorro, todos los analistas concuerdan en que el sistema chileno cobra comisiones que están muy por encima de los costos reales y mucho más aún por sobre los costos óptimos de administración de un sistema de esta naturaleza.

### ***Estructura del mercado***

Lo anterior se verifica en las utilidades de las administradoras, las cuáles alcanzan actualmente una rentabilidad anual sobre el patrimonio que ha oscilado entre 9.8% y 60.4%, con un promedio de 33.8% el 2001. El 2000, en plena recesión económica, la rentabilidad de las empresas AFP alcanzó un promedio 50.1% y una de las administradoras grandes logró una rentabilidad de 209.8% sobre su patrimonio ([SAFP, Sitio web, 2002](#)).

Las AFP han conformado un mercado oligopólico de rasgos clásicos. El mismo se origina principalmente en las fuertes economías de escala de una industria cuyos costos fijos -instalaciones, sistemas de información, equipos profesionales, personal directivo, etc.- no crecen proporcionalmente con el número de afiliados.

El sistema se inició con 12 administradoras, número que se mantuvo bastante estable durante la década de los 80, alcanzando a 13 en 1991. El número de vendedores se mantuvo asimismo en torno a los 2.000 hasta ese momento. A partir de 1990 el número de administradoras empieza a crecer, llegando a 21 en 1994. El número de vendedores se incrementa asimismo fuertemente, a medida que se desarrolla una fuerte competencia de rasgos oligopólicos, la que culmina en los años 1997 y 1998, cuando el número de vendedores alcanza los 18.000, el número de traspasos alcanza 1.600.000 por año y el mercado comienza a concentrarse rápidamente.

Actualmente las AFP se han reducido a 7, de las cuáles una sola concentra el 42% de los afiliados y cotizantes, y las tres mayores concentran el 81% de los afiliados y el 78% de los cotizantes. Las dos más pequeñas, por otra parte, tienen apenas al 4.6% de los cotizantes.

La autoridad gubernamental hasta ahora no ha establecido medidas regulatorias como las aplicadas en otros mercados de estas características en el país y en los principales países desarrollados, como la fijación de un tope a las comisiones, por ejemplo. Estas características de la industria de AFP son en no poca medida irritantes para los usuarios, debido a que no se puede olvidar que se trata de un mercado cautivo, en el cual los asalariados están obligados por ley a adquirir sus servicios.

### ***Manipulación de la influencia de los fondos***

Las administradoras ejercen un poder significativo y en no pocos casos decisivo sobre las empresas en las cuáles tienen invertidos los fondos de pensiones. Las AFP han invertido parte de los fondos de pensiones en acciones, las que suman 4,036 millones de dólares, un 11% del fondo de pensiones a marzo del 2002. Dicha cifra equivale al 6.6% del patrimonio total de las sociedades anónimas abiertas, que al 31 de diciembre del 2001 sumaba 61.519 millones de dólares ([Cenda, Cuadernos, 2002](#)). Sin embargo, las inversiones de las AFP se concentran en pocas empresas, en las cuáles logran porcentajes importantes de control.

Por estos días se esta definiendo, por ejemplo, el control de la principal empresa explotadora de salitre y yodo, que desde su privatización durante la dictadura militar ha sido controlada por un yerno de Pinochet, quién ha contado con el apoyo de directores nombrados por las AFP, las que mantienen un importante paquete accionario en la empresa.

La misma situación se dio en el caso de las empresas eléctricas privatizadas por la dictadura, donde los ejecutivos encargados por el gobierno de la venta de dichas empresas adquirieron el control de las mismas a pesar de no haber adquirido sino una fracción insignificante de la propiedad accionaria de las mismas. El concurso de los directores nombrados por las AFP, las que mantenían una porción controladora de la propiedad de dichas empresas, permitió a los mencionados ejecutivos crear un verdadero imperio en el sector, el que se extendió a Argentina, Brasil y Colombia, hasta controlar una parte significativa de la generación y distribución eléctrica en América Latina.

Endesa España adquirió el mecanismo de control ideado por estos ejecutivos, el que se basaba en acciones preferentes que les entregaban el control en cascada sobre sucesivas empresas en las cuáles contaban el apoyo de los directores nombrados por las AFP que manejaban los fondos de pensiones, verdaderos propietarios controladores de las mismas. A poco andar, sin embargo, y coincidentemente con la detención en Londres del ex dictador a consecuencia de una demanda de la justicia española, los directores nombrados por las AFP se enfrentaron a Endesa España y pretendieron asumir directamente el control de las empresas, lo que la empresa española pudo evitar sólo invirtiendo cerca de 3,000 millones de dólares adicionales para adquirir a buen precio las acciones en poder de las AFP y completar así una porción accionaria que le otorgase efectivo control sobre las eléctricas. Todo el proceso descrito generó escándalo en el país y acciones judiciales contra los ex ejecutivos de las empresas eléctricas, algunos de los cuáles todavía están en curso.

Como ha reconocido editorialmente el diario El Mercurio, "los directores de las AFP muchas veces actúan mirando más las conveniencias de sus pares que las de los propietarios de los fondos de pensiones ([Cenda, Cuadernos, 2002](#)). Y es un hecho

que más de 17 ex ministros de Pinochet han participado en los directorios de las AFP.

En un sentido diferente, ha existido asimismo cierta manipulación de los fondos de pensiones por parte de la autoridad chilena, tanto con la finalidad de fortalecer el mercado de capitales interno □ como con la finalidad de controlar el tipo de cambio. Es así que el límite de inversión en el extranjero se ha aumentado en períodos en que parecía inconveniente desde el punto de vista de la seguridad de las inversiones, como en los últimos años por ejemplo. Recientemente ha habido presiones de parte de los negociadores norteamericanos que participan en las tratativas para establecer un tratado de libre comercio, tendientes a aumentar sustantivamente el nivel de inversión de fondos en el extranjero. Dichas presiones han sido rechazadas por las autoridades chilenas, hasta el momento.

### ***El daño previsional a los EEP***

Por estos días, cerca de la mitad de los empleados públicos chilenos está luchando por volver al antiguo sistema de reparto que fueron forzados a abandonar en 1981. Su motivo es bastante simple: las pensiones de los EE.PP. que se jubilan hoy día por el sistema de AFP son inferiores hasta en un 57% a las de sus colegas que, teniendo similar antigüedad y grado administrativo, resistieron las presiones y se negaron a cambiarse al nuevo sistema. Más allá de la situación de los propios afectados -para atender la cual se ha presentado recientemente un proyecto de ley con amplio respaldo parlamentario- el problema que sufren ilustra aspectos más generales de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual, así como diferencias más profundas entre uno y otro sistema previsional.

Tal diferencia se debe, en parte, a que durante cerca de una década, desde 1981 y hasta 1992, cuando una ley terminó de corregir esta situación el fisco enteró imposiciones por una parte solamente de las remuneraciones de los EE.PP. Los bonos de reconocimiento, que son los aportes que el fisco hace a las cuentas individuales de las personas que a 1981 contaban con imposiciones en el antiguo sistema, se calcularon por lo tanto en base a una parte de las remuneraciones solamente.

Existe sin embargo una razón más general. Esta dice relación con la evolución de las remuneraciones del conjunto de los trabajadores chilenos en el curso de las últimas décadas. Y genera una significativa diferencia entre las pensiones a percibir por cualquier trabajador que haya logrado mantenerse en el antiguo sistema previsional y aquellos que se mudaron al sistema de AFP, en perjuicio de estos últimos. Ello aún cuando no se les hubiese inferido un daño adicional por efecto de cotizaciones parciales, como fue el caso de los EE.PP.

Como es sabido, la dictadura rebajó fuertemente los salarios del conjunto de los asalariados no bien tomó control del gobierno, en 1973. Dicha rebaja fue del orden de un 50% para el conjunto de los asalariados y superior al 70% en el caso de los profesores y otros EE.PP.. Las remuneraciones generales se mantuvieron en un nivel muy bajo durante los 17 años de dictadura y, si bien experimentaron una recuperación parcial hacia principios de los años 80, volvieron a deteriorarse durante la crisis de 1982, hasta el punto que en 1990 alcanzaban, en promedio, a un 76.9% del nivel alcanzado en 1971.

Durante la década de 1990, restaurada la democracia, las remuneraciones reales generales se han recuperado rápidamente, creciendo en un tercio entre 1990 y 1999 y logrando finalmente alcanzar a fines de 1999 el nivel logrado en 1972. En el caso de los profesores y otros EE.PP, el deterioro fue mayor durante la dictadura y, aún cuando la recuperación de sus remuneraciones fue más rápida que el promedio durante los 90, todavía distan de alcanzar los niveles logrados a principios de los años 70, treinta años atrás. ([Cenda, Remuneraciones del Magisterio, 2001](#)).

El efecto de lo anterior sobre las pensiones es considerable, puesto que, mientras las personas que se mantuvieron en el antiguo sistema hoy día pueden jubilar con un monto similar a su última remuneración, recuperada de manera importante durante los 90, aquellos que están en las AFP deben basar su jubilación en los fondos acumulados en tiempos de remuneraciones reducidas, durante los 80 y buena parte de los 90. Las bajas cotizaciones de esos años se ven compensadas en parte por las elevadas rentabilidades obtenidas por los fondos de pensiones durante los 80 y principios de los 90. Sin embargo, como lo demuestra la situación actual de los EE.PP. con daño previsional, al menos en su caso ello no es suficiente.

El problema anteriormente descrito se va a presentar con mayor frecuencia en países que atraviesan determinadas etapas en su desarrollo, cuando las remuneraciones tienden a experimentar períodos prolongados de crecimiento importante, antes de estabilizarse y crecer a ritmos más moderados. En el caso chileno el escenario ha sido en este sentido el peor posible, puesto que el sistema se implantó en un período de remuneraciones muy bajas.

### ***Las jubilaciones anticipadas***

El sistema de pensiones privado chileno admite la posibilidad de jubilar antes de cumplir la edad normal, siempre que se cumplan varios requisitos. Entre éstos, debe haberse acumulado un fondo de pensiones suficiente como para obtener una pensión al menos del 50% del promedio de remuneraciones de los últimos 10 años y en todo caso superior a la pensión mínima en un 10%. Estas condiciones han demostrado ser posibles de alcanzar por un número creciente de cotizantes del sistema.

A diciembre del 2001, el sistema de AFP estaba otorgando 401,150, pensiones, que equivalen a un 28.9% del total de pensiones otorgadas en ese momento tanto por el sistema de AFP como por el sistema antiguo. Un 37% de las pensiones otorgadas por el sistema de AFP eran pensiones de vejez anticipadas, un 26% pensiones de vejez por edad, un 14% de viudez y un 14% de orfandad, correspondiendo el resto a invalidez y otras.

Es así que una mayoría de las pensiones otorgadas por el sistema corresponden a pensiones anticipadas y las mismas crecen mucho más rápido que el conjunto de pensiones. Por otra parte, las personas que solicitan su pensión anticipada -cuya edad promedio es actualmente de 56 años en el caso de los hombres y de 53 años en el caso de las mujeres y reciben en promedio una pensión de \$147.177 (US\$ 224)- pierden un 10% de su pensión esperada al jubilar por cada año que adelantan su jubilación ([SAFP, Resultados, 2002](#)).

Las pensiones anticipadas son entregadas en un 89% de los casos como rentas vitalicias por compañías de seguros, a las cuáles las AFP traspasan los fondos de pensiones acumulados por las personas pensionadas. El interés de las compañías

en este negocio -se ha desarrollado toda una industria en torno al mismo, con empresas comisionistas, vendedores, propaganda radial y televisiva, etc.- unido al aumento de cesantía en años recientes, ha llevado a muchas personas a hipotecar su futura pensión hasta en un 50%, a cambio de obtener ahora una renta. Ello ha preocupado a las actuales autoridades reguladoras del sistema, las que han presentado un proyecto de ley para elevar los requisitos de la pensión anticipada y proteger así a los cotizantes del sistema de AFP.

### **Otros problemas**

Los problemas del sistema privado de pensiones referidos arriba -cobertura, costo, manipulación, daño previsional aprovechamiento de las pensiones anticipadas- son los que parecen de más relevancia. Existen además otros problemas, entre los que se cuentan: resolver los problemas derivados de la menor edad de jubilación de las mujeres, ampliar los límites de la garantía estatal en el caso de quiebra de una compañía de seguros, utilizar los fondos previsionales para fines sociales, suprimir el cálculo de rentas vitalicias según esperanza de vida diferenciada, superar la elevada morosidad en el pago de las cotizaciones retenidas por las empresas y no pagadas, otorgar derechos de pensión al cónyuge varón sobreviviente tal como a las mujeres, implementar el pago de cotizaciones en una institución centralizada y reformar el sistema previsional de las FF.AA. ([Ruiz-Tagle, 2001](#)).

### **El déficit del sistema previsional**

Existe, sin embargo, una buena base para encontrar una solución a todos los problemas antes mencionados, entre otros. Ella radica en el hecho que el gasto público proveniente de impuestos generales destinado a pensiones es ya enorme en Chile, alcanzando el año 2000 a un 41.5% del gasto público social, a un 28.7% del presupuesto gubernamental total y alrededor de un 6.9% del PIB.

La principal componente del mismo es el déficit operacional, que se origina en la diferencia entre las cotizaciones previsionales recibidas y los pagos de pensiones y otros beneficios, de las personas que permanecen en el sistema antiguo, incluidos los militares y constituye un 81% del déficit previsional total. El resto del déficit público en previsión se origina en las pensiones asistenciales con un 6% del total, bonos de reconocimiento con un 13% del total y pensiones mínimas con un 0.4% del déficit total. La distribución anterior corresponde a al promedio de la década de 1990 ([Arenas, 2002](#)).

La razón principal de tan elevado gasto público en pensiones es que, a partir de la reforma introducida en 1981, todas las contribuciones van al nuevo 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.

En la medida que ambos gastos tienden a disminuir en el tiempo -de hecho, el déficit fiscal previsional originado en el déficit operacional ha disminuido, desde 5.5% del PIB en la década de 1980 a 4.3% del PIB en la década de 1990 ([Arenas, 2002](#))- los fondos públicos liberados deberían quedar disponibles para resolver los problemas mencionados más arriba.

### **Propuestas de solución y reformas en marcha**

En forma permanente, el gobierno ha venido impulsando diversos proyectos de ley tendientes a mejorar aspectos del sistema de AFP. Entre otros aspectos, recientemente se ha aprobado una modificación que permite establecer dos tipos de fondos, uno con riesgo más elevado que otro y eventualmente una mejor rentabilidad; recientemente se ha aprobado asimismo una serie de modificaciones para hacer más atractivo y competitivo el mercado de ahorro previsional voluntario y; como se ha mencionado, está en discusión una ley para mejorar la regulación del mercado de pensiones anticipadas.

El presidente del senado ha sugerido asimismo al gobierno, quién tiene la iniciativa legal en aspectos que impliquen gastos, un proyecto de ley que permite resolver la situación de los EE.PP. con daño previsional, y se ha nombrado una comisión para estudiar el problema.

Ninguna de las cuestiones más complejas anotadas más arriba, como la cobertura, el costo o la manipulación de los fondos previsionales, ha sido abordada aún a nivel legislativo. Al respecto, sin embargo, se han venido sucediendo diversas propuestas de solución por parte de diferentes reparticiones y autoridades gubernamentales así como de organizaciones sociales y ONG. Un completo análisis de todas estas propuestas se encuentra en [Ruiz-Tagle, 2001](#).

## **Salud**

### ***Sistema Público y Sistema Privado***

La atención de salud en Chile es provista principalmente por medio de un sistema público, que al 2000 atendía a un 66.4% de la población. El mismo es heredero de una larga trayectoria de instituciones y sistemas de salud pública desarrollados a lo largo del siglo XX. Paralelamente, un sistema privado de salud ha emergido de la reforma liberal de los 80, ofreciendo una red de salud amplia y de buena calidad técnica, a través de la cual al 2000 se atendía el 20.2% de mayores ingresos de la población, afiliada al sistema de seguros de salud denominado por la sigla ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional). Finalmente hay un 13.4% de la población que al 2000 era atendido por la previsión de las FF.AA. o que no está afiliado a ningún sistema. En lo sucesivo el gasto en salud de este último segmento no es considerado en las cifras expuestas.

El sistema público ha sido reformado sucesivamente y en forma profunda a partir de 1980, y en la actualidad está conformado principalmente por una institución que recauda y cumple el papel de asegurador público de salud, denominado Fondo Nacional de Salud, FONASA; por una red proveedora de atención de salud compuesta por 29 servicios regionales, de los cuáles dependen los hospitales públicos, los que concentran el 75% de las camas disponibles en el país; por una red de consultorios de atención primaria que dependen casi todos de las municipalidades; y por una superintendencia que regula las ISAPRE y el aparato central de salud del Ministerio. FONASA actúa como un asegurador social tradicional, que ofrece a todos sus usuarios el mismo servicio. Para los usuarios que no cotizan y para los cotizantes más pobres, el servicio es gratuito y se efectúa en la red de establecimientos públicos. Los cotizantes en FONASA pueden optar adicionalmente por la modalidad de libre elección de FONASA y recibir atención

médica con proveedores privados, cancelando en este caso un copago por los servicios recibidos ([Titelman, 2001](#)).

Los afiliados al sistema ISAPRE se atienden en establecimientos de salud privados, muchos de ellos pertenecientes a las mismas ISAPRE, y quedan cubiertos por contratos de salud que establecen diferentes planes con distintas coberturas, tanto de tipos de prestaciones, aunque todos ellos deben incluir al menos el equivalente al plan único FONASA; como asimismo en cuanto al nivel de copagos requerido. Existen más de 8,000 planes diferentes y sus precios dependen tanto del nivel de cobertura ofrecido como del nivel de riesgos médicos de los asegurados y sus beneficiarios. Los contratos son anuales y las ISAPRE, que hasta 1992 podían poner término unilateralmente al contrato, pueden actualmente cambiar sus condiciones de cobertura y precio al momento de renovación ([Titelman, 2001](#)).

En los años recientes, el sistema privado de ISAPRE ha venido perdiendo afiliados - quienes en este caso, a diferencia del sistema previsional, 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 vuelto a niveles de 20% de la población, desde el 26% que logró en su máximo, en 1997. Esta es quizás la demostración más contundente de los problemas que confrontan los afiliados a la salud privada.

Por otra parte, existe amplia conciencia acerca de las deficiencias de la atención en el sistema público, en el cual, si bien recientemente se han logrado eliminar las largas filas de espera de atención diarias, muchas veces los pacientes deben esperar meses antes de recibir algunas atenciones especializadas. Por todo ello, la mejora de la protección de la salud constituye una preocupación prioritaria de la población, de la opinión pública y también de las autoridades, las cuáles están presentando precisamente por estos días un amplio plan de reformas de salud.

### ***Cobertura y financiamiento de la salud***

El gasto en salud en su conjunto, que el 2000 alcanzó al 5.5% del PIB, se financia principalmente mediante cotizaciones, que son descuentos obligatorios del 7% de las remuneraciones o ingresos declarados de los cotizantes, en el sistema público y privado. Al 2000, las cotizaciones totales, públicas y privadas, representaron un 50.5% del gasto total en salud, incluyendo las cotizaciones adicionales voluntarias en el sistema ISAPRE que son aproximadamente un 1% adicional sobre las remuneraciones de los mismos (Acuña). Luego, el sistema se financia mediante aportes del fisco con cargo a impuestos generales, los que constituyeron un 29.8% del gasto total en salud al 2000, y mediante los copagos de los usuarios de los sistemas público y privado y otras fuentes, los que aportaron respectivamente un 15.8% y un 3.9% del gasto total en salud, al 2000.

El gasto en salud de los beneficiarios del sistema ISAPRE fue de 984,649 millones de pesos el año 2000 y representó un 47.3% del gasto total en salud, incluyendo las transferencias directas de fondos públicos. Estas incluyen principalmente los subsidios maternales, los copagos de los usuarios, y los llamados subsidios públicos cruzados, que conciernen a lo gastado por el sistema público en los beneficiarios ISAPRE en atenciones no pagadas, campañas de salud, etc.. Ese mismo año, el gasto de los beneficiarios del sistema público, quienes como se ha mencionado representan dos tercios de la población, fue de 1,096,565 millones de pesos (US\$ 2,070 millones) y correspondió al 52.7% del gasto total en salud,



incluyendo los copagos de los usuarios. El gasto resultante por beneficiario del sistema ISAPRE fue de US\$ 601 al año, el 2000 y de US\$ 204 en el caso de los beneficiarios del sistema público. Es decir, el gasto en salud per-cápita es 3 veces más elevado en el caso de los beneficiarios del sistema privado que, como se ha mencionado, se concentra en el 20% de mayores ingresos de la población.

El problema de equidad resultante es evidente y dada la gran diferencia en el nivel de gasto por beneficiario anotada, no es de extrañar que la calidad de atención en la salud privada sea muy superior, al menos en los aspectos que dicen relación con la oportunidad de la misma y con los aspectos complementarios a la parte médica y técnica misma. Esta es de reconocida calidad en el sector público, cuando se logra obtenerla.

El gasto público total en salud, por otra parte, ascendió el año 2000 a 1,181,489 millones de pesos (US\$ 2,128 millones del 2000), equivalente al 3.1% del PIB y está concentrado principalmente en el sistema público. Está financiado en un 52.5% con cargo a impuestos generales y en un 40.6% por las cotizaciones y copagos de los afiliados a FONASA, además de venta de servicios y otros. El gasto público incluye 53,956 millones de pesos de subsidios directos a beneficiarios de ISAPRE, principalmente en subsidio maternal, además de los llamados subsidios cruzados, como las que se producen por usos no pagados del sistema público por parte de beneficiarios de las ISAPRE.

### **Evolución histórica del gasto en salud**

El gasto público en salud ha tenido en Chile un comportamiento histórico similar al que más abajo se aprecia en el caso de la educación. Luego de un incremento muy significativo en el curso de las décadas de 1950 y 1960 y hasta 1972, cuando alcanza un máximo de 587.799 millones de pesos del 2000 (US\$ 896 millones) equivalente al 4.7% del PIB de entonces, es recortado por la dictadura militar, que hacia 1975 lo deja reducido a menos de una tercera parte de lo que se logró en 1972. Luego de una recuperación parcial a principios de los años 80 vuelve a caer en la crisis de 1982 y en 1990 equivale a tres cuartas partes del nivel alcanzado en 1972.

Durante la década de 1990, recuperada la democracia, el gasto público en salud se recupera a un fuerte ritmo de 9.4% anual promedio, hasta superar en 1992 el nivel de logrado veinte años antes. En el curso de la década el gasto público en salud ha crecido en un 146%, es decir, se ha multiplicado por dos veces y media. La componente de aporte fiscal financiada con impuestos generales, por su parte, ha crecido aún más rápido, aumentando en un 226% entre 1989 y 2000 ([Titelman, 2001](#)).

En relación al PIB, sin embargo, el gasto público en salud está actualmente en niveles cercanos al 3%, los que si bien han superado los niveles de 1970, todavía está bastante lejos de recuperar el nivel 4.7% logrado en 1972 ([ver gráficos en anexo](#)).

### **Principales problemas del sistema**

Parece razonable afirmar que tanto en salud como en educación, como se verá más abajo, la raíz principal de los problemas actuales y especialmente de aquellos relacionados con la equidad, es precisamente el fuerte deterioro del gasto público

durante la dictadura militar, el que no ha logrado todavía ser recuperado totalmente, a pesar de los importantes esfuerzos realizados en este aspecto durante la década pasada.

Junto a lo anterior, el sistema de salud chileno adolece de graves problemas derivados de la relación entre el sistema público y el sistema privado, así como de la insuficiente regulación de este último.

### **La deficiente regulación del sector privado**

La estructura actual del sistema induce a que las ISAPRE discriminen por riesgo, captando a los usuarios de altos ingresos y bajo riesgo médico, y dejando al sistema público la atención de los usuarios de bajos ingresos y a los de alto riesgo médico. Surgen asimismo serios problemas 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 de enfermedades llamadas catastróficas. Dichos grupos ven crecer prohibitivamente sus primas de seguros. Hasta 1992 las ISAPRE incluso podían unilateralmente no renovar sus contratos, viéndose de esta manera los beneficiarios forzados a migrar al sistema público ([Titelman, 2001](#)).

Las primas del sistema privado han crecido fuertemente en el íter tanto. El informe financiero de la Superintendencia de Isapre (SISP) más reciente indicó un alza de 9,5% en la cotización promedio mensual por cotizante, pasando de \$40.519 en 2000 a \$44.354 en 2001. La mayor parte de dicho incremento de precios se explica por el aumento en el número de prestaciones y los precios de éstas ([Sapelli, 2001](#)). Se observó un aumento real comparado de 18,1% en el costo promedio mensual de prestaciones de salud por beneficiario, variando de \$10.962 a \$12.944 ([SISP, Resultados ISAPRE 2001](#)).

Parte importante del alza de primas se explica asimismo por la recuperación de las ganancias de las ISAPRE, las cuáles mantuvieron un promedio de rentabilidad sobre el patrimonio de 22% entre 1990 y 1997, para caer a 10% en 1998 y a 2% en 1999, a raíz principalmente del drenaje de cotizantes que empezó en 1997. Las utilidades de las ISAPRE se han visto afectadas asimismo por el término del subsidio de 2% de las remuneraciones, que hasta ese momento las empresas podían rebajar de impuestos si lo destinaban a complementar las cotizaciones de sus trabajadores a las ISAPRE. La rentabilidad de las ISAPRE se ha recuperado, sin embargo, en los dos años recientes, alcanzando 9% el 2000 y el 2001.

La industria de ISAPRE se ha venido concentrando, disminuyendo el número total de ISAPRE de 36 en 1994 a 23 el 2000. Las ISAPRE abiertas, que atienden al 95% de los afiliados, se han reducido de 22 en 1994 a 15 el 2000. Las cinco mayores ISAPRE abiertas controlan el 70% de los cotizantes totales del sistema.

### **Los problemas del sector público**

En el caso del sistema público, los principales problemas derivan, probablemente, de la discriminación negativa antes referida a la que es forzado por el sistema privado, y de la insuficiente recuperación de los recursos públicos disponibles.

Se discute la eficiencia en el aprovechamiento de los nuevos recursos aportados durante la década pasada. De hecho los mismos han ido en su mayor parte a

remuneraciones, sin que se haya producido un incremento paralelo de las atenciones y servicios prestados, de la misma magnitud ([Mideplan, Salud 2001](#)). Ello, sin embargo, puede explicarse simplemente y en buena medida, porque las remuneraciones del sector público estaban muy deprimidas hacia 1989 y no era posible pensar en mantenerlas en ese nivel ([Cenda, Remuneraciones del Magisterio, 2001](#)).

Lo anterior no excluye el que, efectivamente, la estructura de tipo funcionario-burocrática que mantienen la mayoría de los contratos en el sector público pueden rigidizar la gestión de instituciones públicas que, por otra parte y como es el caso de consultorios y hospitales en Chile, enfrentan la competencia de empresas privadas que tienen una estructura de relaciones laborales de tipo capitalista.

En todo caso, este parece ser un tema en torno al cual, junto a cierta evidencia indiscutible, juegan también un papel no menor las posiciones ideológicas que han inspirado en general las reformas de las últimas décadas y para las cuáles la privatización resulta ser la clave para resolver la mayor parte de los problemas.

Es posible que los problemas de gestión en el sector público indicados encuentren solución en el marco de una nueva forma de pensar la relación público-privada en protección social, como la que sugieren importantes organismos internacionales ([Titelman, 2001](#)) y que parece imponerse crecientemente, orientada al desarrollo complementario y regulado de ambos sectores.

Ya se han mencionado las fallas de regulación del sector privado y de la relación de éste con el sector público, que se traducen en discriminación e ineficiencia, y respecto de las cuales parece haber consenso en la necesidad de corregirlas.

En el sector público, por su parte, el tema pareciera ser generar una dinámica de desarrollo mejoramiento de la gestión que lleve su desempeño al más alto nivel de eficiencia. Naturalmente ello exige asumir una perspectiva de desarrollo de largo plazo, asegurando adecuados niveles de recursos y apoyo estatal.

En el caso chileno existe un buen ejemplo de una gran empresa productiva estatal que, por diferentes consideraciones de interés nacional, ha concitado permanente consenso para mantenerse en el sector público, y que ha logrado, en general con el concurso activo de sus trabajadores, desarrollarse fuertemente y con eficiencia laboral comparable a las más modernas empresas privadas que compiten lado a lado con ella. Dicha empresa, que es la estatal minera CODELCO, ha logrado lo anterior en el marco de un plan de desarrollo acelerado y con apoyo del estado.

### ***La reforma en marcha***

Por el lado del financiamiento, las principales reformas en discusión en Chile hoy, apuntan a establecer mecanismos de solidaridad en las reglas de contribución al sistema de seguros privados y la de diseñar mecanismos que desalienten la discriminación de riesgos. En general la solución propuesta al respecto en los sistemas de competencia regulada es la constitución de un fondo de solidaridad que compense los riesgos individuales. Junto a ello se busca establecer seguros de salud mandatorios, paquetes básicos de salud, la regulación de los precios de las primas y en general una sólida regulación y supervisión de la autoridad.

También se busca introducir mecanismos como los médicos de familia que, debidamente regulados para evitar su colusión con los proveedores, puedan resolver en parte el problema de asimetrías de información entre usuarios y proveedores y derivar a los pacientes a los servicios más adecuados. Relacionado con ello, se propone un mayor desarrollo de los niveles primarios de atención en general.

## **Educación**

### ***Antecedentes generales***

El sistema educacional chileno presenta actualmente una elevada cobertura en el nivel básico de ocho años, donde alcanza prácticamente a la totalidad de la población y en el nivel medio de cuatro años, donde se acerca al 90%. Recientemente se ha anunciado la enseñanza obligatoria de doce años. En el nivel superior alcanza actualmente a un 33% de la población del segmento respectivo. Existe asimismo una red bastante desarrollada de educación pre-básica, de adultos y especial.

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 nivel educacional y de ingreso ([Carnoy, 2002](#)).

Actualmente, aproximadamente la mitad del estudiantado en todos los niveles asiste a establecimientos privados y el resto a escuelas municipales o a universidades llamadas del Consejo de Rectores, que incluyen las públicas y las privadas tradicionales, incluidas las universidades católicas y otras.

Sin embargo el 91.1% del alumnado de los niveles básico, medio y otros depende casi por completo del subsidio estatal, el que cubre prácticamente la totalidad de los costos de los establecimientos donde estudian, sean estos municipales o privados. En el nivel superior, asimismo, el subsidio estatal en sus diversas formas cubre aproximadamente la mitad del costo de las universidades del consejo de rectores.

En todos los niveles, el sistema educacional atendía a un alumnado de 3,841,561 en 1999, el 89% del cual estaba en los niveles básico, medio y otros, niveles en los cuáles un 54.4% asistía a colegios municipales. De los 411.634 alumnos, equivalentes al 11% del alumnado total que estaba en nivel superior, por su parte, aproximadamente la mitad asistía a universidades del Consejo de rectores, un cuarto al resto a universidades privadas y los restantes a otros establecimientos de educación superior.

### ***Financiamiento de la educación***

#### **Evolución histórica**

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 el régimen militar, 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 realizado un importante esfuerzo de recuperación del gasto público educacional, triplicado su valor en moneda constante desde 1990 al 2000, año en que alcanzó un 4.2% del PIB en 2000, lejos todavía, sin embargo, de los niveles logrados treinta años atrás ([ver gráficos en anexo](#)).

El impacto de lo anterior sobre el sistema educacional fue muy serio.

El gasto público por alumno ha alcanzado los niveles logrados a principios de los 70 sólo en la educación básica, estando todavía por debajo en la educación media y prácticamente en la mitad del nivel logrado en 1971, en la educación superior.

Más impactante y menos conocido es el hecho que la matrícula general, que había venido creciendo a una tasa promedio anual superior al 5% entre 1960 y 1974, se estancó entre 1974 y 1990, creciendo en el período a una tasa de sólo 0.3% anual, luego de reducirse en términos absolutos entre 1974 y 1982. La matrícula en educación superior, que creció a un 11.5% anual promedio entre 1960 y 1970 y a un 16.9% entre 1970 y 1974, se redujo en términos absolutos en 24,504 plazas entre 1974 y 1982, antes de recuperar una senda de crecimiento ([Cenda, Financiamiento Educación, 2002](#)).

En el caso del magisterio, como se ha mencionado, sus remuneraciones fueron reducidas prácticamente a una tercera parte con posterioridad al golpe militar y luego de una recuperación parcial a principios de los 80 volvieron a caer, de manera que en 1990 estaban nuevamente en su nivel mínimo, un 28% del nivel alcanzado en 1972. Durante la década pasada, terminada la dictadura, se han recuperado de manera más rápida que el promedio general de remuneraciones. Sin embargo todavía están lejos de alcanzar los niveles logrados a principios de los 70, meta que, como se ha mencionado, ha sido alcanzada por el promedio de todos los asalariados recién a fines de 1989 ([Cenda, Remuneraciones del Magisterio, 2001](#)).

## **Estructura**

Lo anterior es solamente parte del cuadro, puesto que a partir de 1981 la privatización del sistema educacional se tradujo en un significativo aumento del gasto privado. En la actualidad el 43.6% de lo que el país gasta en educación es desembolsado directamente por las familias. Contabilizando el gasto público y privado en educación, el país ha recuperado los niveles de 7% del PIB alcanzados solamente por el gasto público hace treinta años.

Al año 1999 el gasto total en educación alcanzaba a 1,475,950 millones de pesos (US\$ 4,944 millones del 2000), de los cuáles el gasto público representaba 1,143,080 millones de pesos (US\$ 2,786 millones del 2000), lo que representa un 56.4%. Un 71.6% del gasto total y un 83.7% del gasto público están concentrados en la educación básica, media y otros, correspondiendo el resto a la educación superior. En los primeros niveles el gasto público se concentra en los establecimientos subvencionados, municipales y privados que, como se ha dicho, concentran el 91.1% del alumnado. En la educación superior se concentra en las universidades del consejo de rectores que, como se ha mencionado, concentran la mitad del alumnado de dicho nivel ([Cenda, Financiamiento Educación, 2002](#)).

## **Aspectos relacionados con la equidad y calidad**

El gasto privado, en cambio, se concentra en el 9.1% de mejor situación del alumnado que asiste a colegios básicos y medios no subvencionados y en el nivel superior en general, donde asimismo predominan los alumnos provenientes de estratos de mayores ingresos de la población, aunque esto se va modificando a medida que se incrementa la cobertura también en este nivel.

Como resultado de lo anterior, en los niveles básico, medio y otros, el gasto total por alumno en los colegios particulares no subvencionados, que es de \$1.100.000 (US\$ 2,095 del 2000) por alumno-año más que duplica el gasto en el sector subvencionado, que es de \$491,485 (US\$ 928 del 2000) por alumno-año. Como se ha mencionado, en estos colegios se concentran el alumnado que proviene de familias en el decil de mayores ingresos.

En la educación superior el gasto anual promedio por alumno es de \$1,767,104 (US\$ 3,336 del 2000). Sin embargo, alcanza los mayores niveles en las universidades del Consejo de Rectores, donde es de \$2,299,335 (US\$ 4,340 del 2000) por alumno-año. En estos establecimientos, como se ha dicho, se concentra prácticamente todo el gasto público en este nivel educacional, el que alcanza a \$1,133,131 (US\$ 2,139 del 2000), correspondiendo el resto a aranceles, principalmente. En las universidades privadas el gasto es de \$1,913,402 (US\$ 3,612 del 2000) por alumno-año, cifra que en este caso corresponde casi por entero a aranceles y otros gastos pagados por los alumnos.

A diferencia de los niveles básico y medio, sin embargo, en la educación superior los jóvenes que provienen de los estratos de mayores ingresos se concentran en forma importante en algunas de las universidades del Consejo de Rectores las cuáles, además de recibir el grueso del aporte público cobran aranceles que son similares a los de las universidades privadas más caras. Es así que el 20% de los estudiantes universitarios que provienen de hogares de alto ingreso concentran el 40% del gasto total en ese nivel.

El alumnado de menores ingresos que ha logrado acceder a los planteles del Consejo de Rectores puede acceder actualmente un crédito para pagar los aranceles, el que en la actualidad se subsidia en un 70% con fondos públicos y atiende a la mitad de los alumnos de estas universidades.

El actual gobierno se ha comprometido a ampliar el acceso a la educación superior, extendiendo a todo el alumnado del nivel el actual mecanismo de crédito universitario al que tienen acceso los alumnos de las universidades del Consejo de rectores.

Sin embargo, el proyecto actualmente en discusión está mereciendo por estos días la fuerte oposición del alumnado de estos planteles. El motivo de ello es que, en términos gruesos, el proyecto del gobierno propone ampliar la cobertura del crédito mejorando cambio los sistemas de cobranza de los créditos actuales, los que presentan un elevado índice de morosidad. El proyecto calcula que bajando el subsidio promedio actual -hoy en día el gobierno termina aportando el 70% del crédito universitario promedio y el proyecto pretende rebajar dicho aporte a no más de un 30% del crédito promedio- es posible financiar con la diferencia la mayor parte de la extensión del crédito al resto del alumnado de educación superior.

Sin perjuicio de que la actual forma de repartir el subsidio a los créditos universitarios no es la más justa, puesto que favorece principalmente a los

morosos, no es menos cierto que el proyecto del gobierno termina haciendo recaer el grueso del costo de la ampliación de cobertura del crédito universitario sobre el alumnado de menores ingresos de dichos planteles, que es precisamente el que hoy día recibe el mencionado beneficio ([Cenda, Financiamiento Educación, 2002](#)).

Hay diferencias significativas entre la oferta educativa del medio rural y del urbano; también lo 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 (BID). Estas cifras denuncian 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.

La principal reforma en marcha en el sistema educacional es la llamada Jornada Escolar Completa (JEC), que consiste en la extensión de la jornada escolar a todo el día. Este programa de gran envergadura se inició en el gobierno anterior y actualmente se ha establecido en la mitad de los establecimientos, pero abarca por ahora solamente a un quinto, aproximadamente, del estudiantado.

La JEC, unida a la enseñanza obligatoria de doce años y a la ampliación del acceso a la educación superior son reformas que impactan en lo que en definitiva, en opinión de los expertos es a la larga lo decisivo para la calidad de la educación y que no es otra cosa que el tiempo de permanencia medio del alumnado en general en el sistema educacional (Carnoy, 2002).

## **Desempleo**

Una importante parte de la fuerza laboral en América Latina sufre la contingencia del desempleo: aproximadamente uno de cada diez trabajadores está actualmente sin trabajo. Por ello, tradicionalmente los gobiernos han respondido a esta situación aplicando un conjunto de políticas y programas que, por un lado, protejan los ingresos de los desempleados y, por otro, permitan su más fácil reubicación en otros puestos.

Las políticas para otorgar prestaciones monetarias o en especie a los desempleados y la protección misma del empleo pueden clasificarse en activas y pasivas. Las primeras representan aquellas en las que hay una iniciativa y acción gubernamental discrecional. En este grupo califican políticas como los servicios de empleo (información e intermediación laboral), la capacitación y el entrenamiento, los programas de generación de empleo directo y los subsidios a la generación de empleo privado.

Por otro lado, las políticas pasivas implican programas y regulaciones que actúan en forma automática una vez que se produce la contingencia del desempleo. En esta área califican los seguros de desempleo, los esquemas de retiro anticipado y los fondos individuales de compensación por desempleo. Los países adoptan, en general, una combinación de políticas activas y pasivas en función de factores económicos e institucionales.

Países que tradicionalmente han contado con un extenso sistema de protección social estatal, como los europeos, han privilegiado generalmente amplios programas pasivos a través de los seguros de desempleo. Una forma de evaluar la importancia de políticas de uno u otro tipo consiste en determinar el gasto fiscal que se destina a cada una de ellos. Por ejemplo, los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) han otorgado en promedio mayor peso a las políticas pasivas (1.85% del PIB) que a las activas (0.95%) y lo mismo ocurre el caso de la UE, la cual en promedio gasta un 2.15% del PIB en políticas pasivas y un 1.2% del PIB en políticas activas.

Por el contrario, en América Latina, las políticas activas parecen tener más relevancia, como es mostrado en los casos de Chile y Brasil.

Asimismo, es importante destacar que el gasto consolidado de ambos tipos de políticas es sustancialmente menor en los países de la región si se compara con los Estados Unidos, la OECD o la Unión Europea. Chile, por ejemplo, gasta actualmente del orden del 0.14% del PIB en políticas activas y un 0.03% en políticas pasivas, es decir, un total de 0.17% del PIB en políticas contra el desempleo. Brasil gasta casi proporcionalmente tres veces más, un 0.46% del PIB; EE.UU. un 0.52% del PIB, Italia un 1.95% del PIB, España un 2.85% del PIB, la UE un 3.35% del PIB y, Alemania gasta en protección contra el desempleo un 4% del PIB ([OIT, 2002](#)).

De las solas cifras anteriores aparece con claridad que los contratos sociales vigentes en los países más desarrollados asignan un significativo valor a la protección contra el desempleo y, además, se reconoce en ellos como un derecho el otorgamiento de subsidios para paliar los períodos más o menos prolongados de desempleo que periódicamente dichos países han debido afrontar a lo largo de sus muchos años de historia moderna.

### ***Los sistemas tradicionales***

El principal sistema de protección contra el desempleo en Chile ha sido la indemnización por años de servicio. Tradicionalmente consistía en un mes de remuneraciones por año de servicio, sin tope de meses. Muchos trabajadores de las empresas mayores habían conquistado asimismo que tal beneficio fuera a todo evento. El beneficio anterior fue limitado en 1981 por el llamado "Plan Laboral" de la dictadura el cual, entre otros aspectos, impuso un límite de cinco meses a las indemnizaciones por años de servicios. Posteriormente, ya en el período de transición a la democracia, el límite anterior se subió a once meses.

Existe en Chile, desde hace varias décadas, un subsidio de cesantía al cual puede recurrir cualquier trabajador despedido. El sólo hecho de obtener a dicho subsidio le otorga al trabajador además beneficios relacionados con salud, escolaridad y otros. Este subsidio está administrado por el Instituto de Normalización Previsional, INP, organismo que tiene establecidos mecanismos técnicos relativamente expeditos para atender la demanda del mismo. De hecho, muchas de las personas que solicitan el referido subsidio en la actualidad, lo hacen principalmente por los beneficios laterales mencionados, puesto que el monto del subsidio mismo escasamente supera los costos y molestias de tramitación del mismo.

Actualmente el monto del subsidio de cesantía es, los primeros 90 días \$ 17.338 (US\$ 26), entre 91 y 180 días \$ 11.560 (US\$ 18) y, entre 181 y 360 días \$ 8.669



(US\$ 13). Inexplicablemente, considerando la angustiosa situación actual de centenares de miles de personas cesantes, el monto del subsidio de cesantía no se ha reajustado desde el 1 de enero de 1997, es decir, desde antes de los inicios de la llamada crisis asiática.

Durante el curso del 2001 accedieron al subsidio de cesantía un promedio mensual de 11,661 personas, lo que representó un 0.2% de la fuerza de trabajo y un 2% de los desocupados ese año. Las personas beneficiadas por el subsidio de cesantía recibieron en promedio \$11,179 por mes (17 dólares), en dinero, más algunos beneficios de educación y salud. El monto total gastado por gobierno en este rubro fue de 2.3 millones de dólares. A diciembre de cada año, las personas atendidas por el subsidio de cesantía han sido, respectivamente: 4,851 en 1997, 6,181 en 1998, 11,432 en 1999, 10,528 el 2000 y 12,000 el 2001.

Como se puede apreciar, la cobertura y prestaciones del subsidio de cesantía chileno son de muy bajo nivel.

### **Políticas activas contra el desempleo**

Debido a la crisis actual, el gobierno ha decidido retornar a los programas similares al de empleo mínimo, que se implementaron durante las crisis de 70 y de los 80, durante la dictadura. En el curso de 1983 y 1984, dichos programas llegaron a dar ocupación a más de un 10% de la fuerza de trabajo.

Chile comenzó a implementar estos programas en el año 1999 frente al rápido aumento del desempleo como resultado de la crisis asiática. El número de desocupados se duplicó desde 331 mil en el tercer trimestre de 1997 a 664 mil en el mismo trimestre de 1999, el punto más alto de la crisis.

En Chile, los programas consistieron en un comienzo en la creación de empleos directos a nivel municipal. Su desarrollo fue muy rápido, ya que se logró crear 100 mil empleos en menos de un año.

Evaluaciones posteriores del gobierno indicaron que la falta de focalización y de eficiencia los convirtió en programas bastante asistenciales, ya que atraieron, en cierta medida, a personas que estaban hasta ese momento fuera del mercado de trabajo.

Durante el año 2000, ante la incipiente reactivación y con el objetivo adicional de recuperar el equilibrio fiscal, se fue reduciendo el número de beneficiarios del programa. Sin embargo, hacia fines de ese año, era evidente que el crecimiento económico experimentado no estaba creando suficientes empleos, por lo cual se reactivaron los programas, pero con un carácter diferente. En el tercer trimestre del 2001, los programas habían creado 150 mil empleos.

Al respecto, caben algunos comentarios. En primer lugar, no se trataría de empleos creados exclusivamente por el sector público, procurando promover una inserción laboral más estable a partir de los programas. En segundo lugar, se debía evitar que los programas generaran un incremento artificial de la fuerza de trabajo, por lo que se decidió priorizar a los jefes de hogar cesantes. En tercer lugar, se procuró una mejor distribución geográfica de los recursos disponibles, para lo cual la distribución de los mismos se pasó a hacer en función de las tasas de desocupación

y nivel de pobreza. Finalmente, se procuró que los programas mejoraran la empleabilidad de los trabajadores.

En cuanto a los componentes de los programas de empleo, se dispuso el anticipo en la ejecución de obras públicas por concesionarios privados. Las mismas tuvieron impacto durante los primeros meses del año 2000, pero ya en el tercer trimestre no generaban nuevos empleos.

Sin embargo, entre los programas más importantes se encuentran la bonificación para el aprendizaje y contratación que, a septiembre del 2001, concentraba un 28% del total de los empleos generados y el de inversiones en la comunidad, que representaba un 16%.

La bonificación tiene una duración máxima de cuatro meses, durante la cual se da un subsidio de hasta el 40% de un salario mínimo mensual por cada nuevo trabajador contratado y un aporte de 50,000 pesos (equivalente a unos 75 dólares) por una sola vez para financiar costos de entrenamiento. El programa prioriza las postulaciones que ofrezcan contratos de trabajo superiores a 2 meses, que es el requisito mínimo, con un nivel de salario de entre 1 y 2 salarios mínimos y que se encuentre en las regiones con mayores niveles de cesantía.

El programa de inversiones en la comunidad fomenta la ejecución de obras físicas y/o sociales en el ámbito local, siempre que éstas se caractericen por el uso intensivo en mano de obra y contribuyan a mejorar el entorno comunitario.

La remuneración mensual por trabajador es de entre 1 y 2 salarios mínimos. En el caso de que su ejecución se haga a través de contratistas privados, se financia parcialmente la mano de obra, insumos y servicios del ejecutor y su duración es de entre 2 y 4 meses. Los programas ejecutados a través de entidades sin fines de lucro o a través de municipalidades cuentan con el financiamiento de la mano de obra y un aporte parcial para insumos, y el período de financiamiento es de 4 meses [\(OIT, 2002\)](#).

Los programas recién descritos no superaban las 75 mil personas en agosto del 2001, su momento de mayor cobertura hasta el momento. En promedio atendieron a 37,816 personas ese año, lo que equivale a 0.65% de la PEA. El monto total de recursos asignado a dichos programas en el curso del 2001 fue de 17,472 millones de pesos, (aproximadamente 25 millones de dólares). En otras palabras, si bien los referidos programas aliviaron durante al menos cuatro meses la situación de una cantidad considerable de personas, el monto de recursos asignados fue de una magnitud extremadamente reducida, inferior orden al 0.2% del gasto público total.

En períodos en que la economía está creciendo, generando suficientes puestos de trabajo y tiene tasas de desempleo bajas, las políticas activas de empleo deberían centrarse en mejorar la empleabilidad de aquellos que están desocupados, desempleo que en su mayor parte es de carácter friccional. Sin embargo, en situaciones de muy alto desempleo y cuando las economías no están generando nuevos puestos de trabajo, las políticas activas procurarán reducir, en la medida de lo posible, los altos niveles de desocupación. Por lo tanto, en estas situaciones resulta prioritario que los programas alcancen una cobertura significativa, lo cual requiere de un importante esfuerzo financiero y organizativo.

Una forma de estimar la magnitud del esfuerzo realizado es calcular la reducción de la tasa de desempleo que resulta de la aplicación de los programas, tal cual se refleja en el gráfico para los casos de Argentina y Chile. En ambos casos, la cobertura de los programas presenta variaciones importantes a lo largo del año, ya que intentan moderar los ciclos del desempleo. Considerando los promedios anuales, en la Argentina se redujo el desempleo en 0.8 puntos porcentuales en 1999, 0.6 en el año 2000 y 0.7 puntos en el año 2001.

En Chile, considerando el conjunto de los programas contra el desempleo, los niveles fueron superiores; 1 punto porcentual en 1999, 0.7 puntos en el año 2000 y 1.5 puntos de por ciento en el año 2001. Si bien estos porcentajes sobrestiman el efecto de los programas sobre la tasa de desempleo (porque los programas pueden haber atraído a personas que no estaban activas en el mercado de trabajo), sin duda constituyen una importante iniciativa en un contexto de crisis, en particular cuando fueron orientados principalmente hacia jefes de hogares pobres ([OIT, 2002](#)).

### ***El nuevo sistema de seguro de desempleo***

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, es decir, un 0.8% de los salarios de los cotizantes, irá a un fondo solidario, junto a un pequeño aporte estatal, 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 y está concebido para proteger contra el denominado desempleo friccional, pero es ineficaz para periodos de desempleo masivo.

El subsidio estatal contemplado para el seguro de desempleo es muy pequeño -del orden de 10 millones de dólares por año en total- y sólo permite complementar los ahorros de los trabajadores que no alcancen a recibir el subsidio mínimo, que es equivalente al la mitad del salario mínimo el primer mes y decrece rápidamente hasta agotarse en cinco meses.

La forma de financiamiento del seguro de desempleo chileno es con cargo a un impuesto al trabajo, lo que contraría recientes sugerencias de organismos de Naciones Unidas ([ver Taller Santiago proyecto, 2002](#)), que señalan que las formas de financiamiento de la protección social más adecuadas en tiempos de globalización son aquellas financiadas con impuestos generales, puesto que afectan menos la competitividad de las empresas.

La experiencia de los seguros previsionales individuales formados a partir de cotizaciones descontadas de los salarios, que es analizada extensamente más arriba, demuestra, por otra parte, que los sistemas de protección basados en este tipo de contribuciones son efectivos sólo para el cuartil de la fuerza de trabajo conformado por asalariados de mayores ingresos. Los trabajadores informales

quedan en general al margen de estos sistemas de protección y los trabajadores de menores ingresos dependen de subsidios.

Es verdad que, a diferencia del sistema previsional, el seguro de desempleo contempla algunas disposiciones tendientes a favorecer a los trabajadores temporales -los que requieren de sólo seis meses de cotizaciones para beneficiarse del seguro mientras el resto requiere un año- y contempla asimismo un fondo solidario para subsidiar a los trabajadores de menores ingresos y/o informales.

Sin embargo, el fondo solidario supone que son los asalariados de mayores ingresos -generalmente de clase media- los que asumirán en parte el financiamiento del subsidio destinado a los de menores ingresos, mientras el estado apoya sólo mínimamente, lo que no parece necesariamente el mecanismo socialmente más justo.

Desde el punto de vista de los derechos adquiridos de los trabajadores, aparte del beneficio que puede significar el ahorro obligatorio de parte de su propio sueldo, la protección extra que obtendrá el trabajador es la seguridad del pago de indemnizaciones a las cuáles igual tiene derecho hoy, aún cuando su pago en caso de despido tiene un grado de incertidumbre en la actualidad, que se elimina con el nuevo sistema.

Pero aparte de todo lo anterior, el seguro de desempleo no tiene efecto ninguno como mecanismo de protección en la coyuntura actual, puesto que entrará a regir cuando la actual emergencia haya pasado y tardará años en acumular un fondo que permita enfrentar una nueva coyuntura recesiva con una mínima protección.

La experiencia muestra que la ocurrencia cíclica de períodos más o menos prolongados de desempleo, más o menos agudo, son prácticamente intrínsecos al desarrollo de la economía capitalista. El flagelo de la cesantía elevada ha azotado en forma periódica, con gran regularidad aunque con diferente intensidad, a la economía mundial, desde hace más dos siglos. Frente a la evidencia de lo anterior, todas las naciones más desarrolladas han establecido mecanismos más o menos efectivos de protección contra el desempleo. La adecuada protección contra el desempleo, junto al acceso a la salud, la educación y la previsión, además de salarios dignos y un trato laboral decente, constituyen de hecho los pilares fundamentales del contrato social moderno. Ellos constituyen, por lo demás, derechos fundamentales del hombre, reconocidos como tales por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Todas las naciones desarrolladas -entre ellas todas las naciones de Europa Occidental, EE.UU. y el resto de los países de La OCDE, así como todas aquellas que han alcanzado recientemente grados importantes de desarrollo, como Corea y otros países del sudeste asiático- han llegado a la conclusión unánime que la forma más efectiva de otorgar protección contra el desempleo consiste en proporcionar a quienes pierden su trabajo un subsidio de cesantía. Este es generalmente proporcional al último salario percibido y se extiende en condiciones decrecientes más o menos durante todo el ciclo de desempleo elevado.

Parece del todo evidente, una vez que las sociedades asumen que el fenómeno del elevado desempleo cíclico es casi inevitable -aunque una adecuada política monetaria y fiscal, expansivas en ambos casos durante los períodos recesivos pueda morigerar el fenómeno- la conclusión de que el subsidio de cesantía es la forma más

eficaz de proteger a los trabajadores. Ello es así, en efecto, porque el dinero invertido en el subsidio llega directamente y en su integridad a los destinatarios, es decir a los cesantes, quienes además lo gastan en su integridad, muchas veces en productos que provienen de PYMES, sosteniendo el alicaído mercado interno de bienes de consumo.

Es cierto que las políticas de subsidio de cesantía no están exentas de problemas - abusos del sistema y desincentivos a la búsqueda de trabajo, principalmente- pero la verdad es que nadie se acuerda de éstos durante los tiempos de crisis.

### **Otros sistemas de protección social y gasto público social total en Chile**

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 existen una variada gama de mecanismos de gasto social, la mayor parte de los cuáles se traducen en protección social. Una reseña exhaustiva de los mecanismos de protección social en Chile se encuentra en Gumucio, en la bibliografía incluida al final.

En conjunto, las partidas de gasto social adicionales a las destinadas a educación, salud y previsión representan una cifra relevante, del orden de los 246.958 millones de pesos (US\$ 466 millones del 2000) en subsidios monetarios -los subsidios monetarios son todos los pagos en dinero proporcionados por el Estado, incluyen las pensiones asistenciales, los subsidios de cesantía, los subsidios únicos familiares, las asignaciones familiares, el subsidio de agua potable y el subsidio de cesantía- y \$377,691 millones (US\$ 713 millones del 2000) en otros, lo que da un total de \$624,649 millones (US\$ 1,179 millones del 2000) 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 \$360,296 millones (US\$ 680 millones del 2000), y agrega a lo antes reseñado para Previsión, Salud y Educación, se llega al total del gasto público social que es de \$6,260,730 (US\$ 11,818 del 2000). Todas las cifras anteriores al año 2000. El gasto público social equivale al 70.5% del gasto público total y a un 16.6% del PIB, al año 2000.

El grueso del gasto público social, al año 2000, se destina a Previsión (41.5%), seguido de educación (25.2%), salud (17.6%), vivienda (5.8%), subsidios monetarios (3.9%) y otros (6%). Entre 1989 y el 2000 ha disminuido la proporción destinada a cubrir el déficit previsional, mientras ha crecido el porcentaje destinado a educación, salud y otros ([Mideplan, Gasto social por sectores, 2001](#)).

La recuperación del gasto público social en la década de 1990 ha sido importante. Es así que se más que duplicado (112.4%) entre 1989 y el 2000, expresado en moneda del mismo poder adquisitivo. En términos per-cápita, ello significa un incremento de 79.8% en términos reales. Como porcentaje del PIB, sin embargo, el gasto público social ha crecido de un 12.9% en 1989 a un 16.6% el 2000, de lo que se deduce que la mayor parte del incremento del mismo en el período se debe al crecimiento de la economía.

Otra parte del incremento del gasto público social se origina en una mayor focalización del gasto público total en gasto social. Es así que mientras el gasto

público social creció en 3.7 puntos del PIB entre 1989 y el 2000, el gasto público total creció sólo 1.8 puntos del PIB, de 22.2% a 24% del PIB, entre 1989 y el 2000. La proporción del gasto público social al gasto público total creció de 64.8% en 1989 al ya mencionado 70.5% el 2000 ([Mideplan, Gasto social global, 2001](#)).

En relación a América Latina, la recuperación del gasto público social y el nivel de gasto público social fueron mayores en Chile que en el promedio de la región durante la década de 1990. Es así que en el promedio de AL el gasto público social creció en un 50% en la década y en Chile, como hemos visto, se duplicó en el mismo período.

En relación al PIB, el gasto público social representaba un 13.1% en AL y un 16.0% en Chile, en 1999. Ello ubicaba ese año a Chile en séptimo lugar en AL en gasto social como proporción del PIB, puesto que Argentina gastaba en 1999 un 22.8%, Uruguay un 21.0%, Brasil un 20.5%, Panamá un 19.4%, Costa Rica un 16.8%, y Bolivia un 16.1%, de sus respectivos PIB, ese mismo año.

En dólares por habitante, Chile gastaba en 1999 aproximadamente 827 dólares (moneda de 1997) al año, lo que lo ubicaba en cuarto lugar en AL, a bastante distancia detrás de Argentina con 1,687 dólares anuales por habitante, Uruguay con 1,539 dólares anuales por habitante y Brasil con 1,011 dólares anuales por habitante.

Como porcentaje del gasto público total, en cambio, Chile aparece en segundo lugar en AL, con un 66.8% del gasto público total dedicado a gasto social en 1999, detrás de Uruguay con un 72.5% y delante de Argentina con un 63.6% y Brasil con un 60.4%, de sus respectivos del gastos públicos totales, ese mismo año.

Todas las cifras relativas anteriores cambian, sin embargo, si se excluye del gasto social el gasto en previsión que, como se ha mencionado más arriba, en Chile es elevadísimo, a consecuencia del déficit originado en la implantación del sistema de AFP. Chile destinaba a previsión en 1999 un 47.0% del gasto social, cifra muy superior al promedio de AL que era de un 33.1% del gasto social ese mismo año y solo superada por Uruguay, que destinaba a previsión en 1999 un 54.8% del gasto social, como resultado de la indexación de las pensiones a los salarios. Es así que en gasto social excluida previsión en relación al PIB, Chile baja al octavo lugar, con un 8.5% del PIB a 1999, cifra que es poco mayor al promedio de AL, que presentaba un gasto social excluido previsión de 8.0% del PIB ese mismo año. En dólares per cápita, el gasto social excluido previsión en Chile es de 438 dólares de 1997 al año, lo que lo ubica en quinto lugar en la región, en 1999.

La focalización del gasto público social excluido previsión en los estratos de menores ingresos es alta en Chile en términos relativos a otros países de AL, puesto que con un gasto social inferior en relación al PIB, el gasto social excluido previsión representa en Chile un 40% del ingreso total de las personas del quintil más pobre de la población, porcentaje similar al de Argentina (42%) Colombia (42%) y Costa Rica (40%). Este mismo indicador, es de 1% en Chile, para el quintil de mayores ingresos, el más bajo comparado con Argentina (2%), Bolivia (2%), Colombia (2%), Costa Rica (6%), Ecuador (2%) y Uruguay (3%), aunque en parte esta menor proporción del gasto social en el ingreso de los sectores más acomodados se explica por la peor distribución del ingreso en Chile, que se traduce en ingresos más elevados del quintil de mayores ingresos, en términos relativos. Sin embargo, la focalización del gasto social chileno en los estratos de menores ingresos previsional

cambia si se incorpora el gasto previsional, el que por el contrario, está focalizado en el cuartil de mayores ingresos, puesto que incluye el déficit de los sistemas previsionales de las FF.AA.. Es así que al incluir el gasto en previsión, el gasto social total en Chile sube al 8% del (muy elevado) ingreso total del quintil de mayores ingresos. Esta cifra es sólo superada en AL por Costa Rica, que presenta una mucho mejor distribución del ingreso y por tanto un ingreso promedio mucho menor al de Chile para el quintil superior ([todas las cifras de AL se obtuvieron de CEPAL, Gasto Social, 2001](#)).

Como conclusión en este aspecto, puede afirmarse que si bien Chile ha recuperado en parte durante la década de 1990 los deprimidos niveles de gasto público social que heredó de la dictadura, todavía destina una proporción baja de su PIB a este objeto, en relación a países de nivel de desarrollo parecido en AL. Por otra parte, el elevado nivel de focalización de su gasto público total en gasto social no deja un margen amplio para aumentar el gasto social sin hacer crecer al mismo tiempo el gasto público total.

### **Principales demandas que atender**

Parece bastante claro que al mantener Chile un nivel de gasto social global claramente inferior al que corresponde a países de desarrollo o ingreso per-cápita similares el país presenta un amplio espacio para incrementar sus prestaciones en este aspecto. Por ejemplo, alcanzar los niveles de gasto social de Argentina (1999) significa subir el de Chile en cuatro puntos porcentuales del PIB, alcanzar el de Brasil, cinco puntos porcentuales del PIB y alcanzar el de Uruguay, seis puntos porcentuales del PIB ([CEPAL, Gasto Social, 2001](#)).

Desde otro ángulo, se pueden cuantificar las principales demandas de protección social que actualmente aparecen presentadas en la discusión pública, y las cifras resultantes coinciden con el orden de magnitud de las anteriores.

### **Previsión**

En previsión, como se ha visto más arriba, la principal demanda planteada consiste en elevar la cobertura previsional a la población no cubierta por el sistema de AFP y dar a las pensiones mínimas un nivel decente. Como de ha mencionado, en paralelo al sistema de AFP se creó un sistema de pensiones asistenciales (PASIS), el que sin embargo tiene prestaciones muy reducidas y está diseñado para personas indigentes. Una manera de atender a las personas sin cobertura del sistema de AFP puede ser extender el sistema PASIS y hacerlo equivalente a la pensión mínima garantizada del sistema de AFP, que es lo que actualmente existe como para las personas de más de 70 años. Paralelamente sería necesario cambiar el diseño de este subsidio, de modo de hacerlo adecuado para el 40% o más de la población que en definitiva va a depender del mismo. Por lo tanto, sería necesario establecerlo como un derecho mínimo general, en lugar de un apoyo a personas indigentes.

El costo de un subsidio de esta naturaleza, al año 2020, asumiendo que va a ser requerido por un 40% de la fuerza de trabajo mayor de 60 años, y que se incrementan la pensión mínima y la pensión asistencial al monto del actual salario mínimo mensual de \$105.500, (161 dólares) sería de aproximadamente 1.3 billones de pesos al año (2,000 millones de dólares). Por otra parte, el costo de atender el daño previsional de los EE.PP. se ha estimado en aproximadamente 120 millones de dólares anuales ([Cenda, Daño Previsional EE.PP., 2001](#)). De esta manera, atender

los principales problemas del sistema de AFP que inciden en gasto público suman una cantidad que está en el orden de los 2,000 millones de dólares por año, lo que equivale a un 2.8% del PIB, aproximadamente.

Como se ha mencionado más arriba, sin embargo, el déficit previsional actual es una cifra muy superior a esa, superior al 5% del PIB ([Arenas, 2001](#)). Puesto que gran parte de dicho déficit se origina en las pensiones del sistema antiguo, las que van disminuyendo en el tiempo, puede afirmarse que el nivel de gasto público actual destinado a previsión es suficiente para atender en el futuro los principales problemas del sistema de AFP que inciden en el mismo.

### **Salud**

No puede decirse lo mismo en el caso de la salud, donde el nivel de gasto público requiere ser incrementado sustancialmente para atender los problemas del sistema actual. Puesto que en la actualidad se están discutiendo públicamente las reformas requeridas por el sistema, diversas fuentes han entregado sus propias estimaciones en relación a los recursos requeridos. El Ministro de Salud ha dicho que sólo para financiar el Plan AUGE se requieren del orden de los 150 mil millones de pesos (229 millones de dólares), lo que equivale al 0.3% del PIB; cifra que ha sido corregida por el PPD, el que la ha estimado en el doble y por fuentes del propio Ministerio de Salud, quienes en sus primeras estimaciones hablaron de 500.000 millones de pesos anuales (762 millones de dólares), equivalentes a poco más del 1% del PIB. ([Cenda, Cuadernos, 2002](#)). Es probable que esta última cifra sea la más realista al respecto.

### **Educación**

Se ha estimado en términos globales el costo de las tres demandas al sistema educativo que más impacto tienen en el gasto público destinado a este sector.

La recuperación del nivel de remuneraciones del magisterio, que sigue siendo una de las demandas relevantes que enfrenta el sistema educacional, significa todavía aumentar el presupuesto educacional en una cifra del orden de 700 millones de dólares por año ([Cenda, Remuneraciones del Magisterio, 2001](#)).

El programa de jornada escolar completa (JEC), por su parte, requiere inversiones de envergadura en infraestructura y un aumento de un 35% en los subsidios a cada establecimiento que pasa al régimen de JEC. Su implementación total significará aumentar el presupuesto de educación en aproximadamente 500 millones de dólares por año.

La extensión del crédito universitario a todos los estudiantes de educación superior y sin desmejorar las condiciones que reciben los actualmente beneficiados, significa del orden de los 225 millones de dólares por año.

Las reformas y demandas anteriores implican entonces un incremento muy significativo en el actual nivel de gasto público en educación, estimándose los recursos requeridos sólo por estos conceptos en una cantidad superior a los 1,400 millones de dólares anuales adicionales, lo que significa un incremento de poco menos de la mitad del actual gasto público en educación y el 2% del PIB.

### **Desempleo**



Hay amplia conciencia de que Chile deberá enfrentar tasas de desempleo de más de dos dígitos todavía por dos o tres años y tal vez el tiempo está maduro para establecer beneficios de desempleo 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.

Asumiendo que a la brevedad el Gobierno aumente el gasto público, pareciera razonable que el destino del gasto público adicional no sea otro que proteger a la población de la cesantía de la misma forma en que lo hacen los países más civilizados: otorgando un subsidio de cesantía digno y masivo. No hay forma más eficiente y justa de reactivar la economía, como ha dicho el reciente premio Nóbel de economía y ex economista jefe del Banco Mundial, Joseph Stiglitz.

Incrementar el actual subsidio de cesantía a un nivel de protección mínimo, por ejemplo subirlo a un 75% del salario mínimo, significa un costo adicional aproximado de 945 mil pesos (1.454 dólares de \$650) por persona al año. En otras palabras, otorgar un subsidio de cesantía de \$78.800 pesos mensuales a 300.000 cesantes -que es la cantidad de personas en que se ha incrementado la cesantía desde mediados de 1998 a la fecha- significa un costo del orden de 283.500 millones de pesos (436 millones de dólares) por año. Dicha cifra está en el orden de magnitud de lo que el gobierno puede destinar a estos efectos sin generar desequilibrios de ningún tipo en su manejo presupuestario. De hecho, el gobierno destinó 100 mil millones de pesos del presupuesto del 2002 a los planes de empleo de emergencia.

Una medida más adecuada y efectiva para reactivar la economía, podría consistir en atender la demanda de la [CUT](#), en el sentido de otorgar un subsidio de cesantía equivalente a un 75% del último salario percibido. En este caso, si se toma como punto de partida el salario medio, estimado por el INE en \$256.980 pesos (395 dólares), el costo de mantener un subsidio de cesantía de un 75% de dicha remuneración promedio, para 300.000 personas, durante un año, sube a \$692.977 millones de pesos (1.066 millones de dólares). Dicha cifra, por abultada que parezca, es del orden más del 1.5% del Producto Interno Bruto (PIB) chileno.

Sumando las demandas anteriores de los sistemas de salud, educación y protección contra el desempleo, se puede concluir que atenderlas en conjunto significaría incrementar el gasto público social en el orden de 4.5 puntos porcentuales del PIB o, lo que lo mismo, un 27% del nivel actual del gasto público social. Es decir, Chile debería incrementar su gasto público social aproximadamente al 21% del PIB, cifra parecida a la que actualmente destina Brasil a este efecto.

Para alcanzar el objetivo mencionado, basta con mantener por cinco años más ritmos de incremento del gasto público social del orden del 9% por año (asumiendo una tasa de 6% de crecimiento del PIB), meta que parece perfectamente posible de consensuar en el país puesto que se ha logrado y superado en varios años de la década pasada. Incluso en el año en curso, con crisis de por medio, el gasto público social está creciendo en más del 6%, cuando el PIB se espera no crezca más de un 3 a 4%.

### **Algunas conclusiones**

De todo lo anteriormente expuesto se puede avanzar algunas conclusiones:

- El país está desarrollando desde hace 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. En las áreas mencionadas, el gasto público se ha multiplicado en 2.35 veces y 2.65 veces, entre 1989 y 2000. Considerando el conjunto del gasto social, este se incrementó en 2.12 veces en el mismo periodo.
- El recorte del gasto público social durante la dictadura 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. Especialmente afectados se vieron los servicios de salud y educación, tanto que, por ejemplo, la matrícula general en todos los niveles se estancó entre 1974 y 1989 y de hecho se redujo el alumnado hasta 1982. Las remuneraciones del profesorado, por su parte, alcanzaban en 1989 a menos de la tercera parte del nivel logrado a principios de la década de 1970.
- A pesar del esfuerzo realizado en la década de 1990, 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, sino 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, especialmente a partir de 1980, las reformas liberales introducidas en Chile han desarrollado amplios sistemas privados que atienden necesidades en las áreas referidas, con servicios que son en general de buena calidad. Dichos sistemas incluyen una fuerte industria de seguros privados en previsión y salud, que atienden a la mitad y a un quinto de la fuerza de trabajo, respectivamente. Por otra parte, se ha desarrollado una importante industria de servicios de salud y educación que atienden un quinto de la población y la mitad de los educandos, respectivamente.
- Por otra parte, las políticas introducidas han permitido que las familias asuman un rol creciente en el financiamiento de su propia protección. Las antiguas contribuciones previsionales y de salud adoptan ahora la forma de ahorros individuales y primas de seguros, para la parte de la población que cotiza en los sistemas privados. La antigua provisión de indemnización por años de servicio adopta ahora la forma de ahorro obligatorio para eventualidad de desempleo. A ello hay que agregar los importantes pagos adicionales que realizan las familias en educación y salud. Si se consideran todos los aportes privados, incluidas las cotizaciones previsionales y de salud, en Chile las familias financian el 35% de los gastos previsionales, un 70% de los gastos en salud y un 44% de los gastos en educación, que realiza el país en su conjunto. El estado financia el complemento, con cargo a impuestos generales.
- 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 debido a ello 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% uno de los niveles más bajos del mundo para países de nivel comparable

de desarrollo y desde luego muy por debajo de los niveles 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 a 5 puntos porcentuales del PIB. Visto desde otro punto de vista, ello equivale a regresar a los niveles de gasto público social logrados a principios de los años 70 o lograr lo que actualmente destina a estos efectos, por ejemplo, Brasil. Desde el punto de vista del camino para lograr este incremento, basta para ello mantener por ocho años la política de varios de los años recientes, incluido el actual, de aumentar el gasto público social al menos tres puntos por encima del incremento porcentual del PIB.
- Finalmente puede agregarse que el asumir la nueva realidad de la coexistencia de sistemas públicos y privados hace 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.

---

## **Anexos**

### ***Abreviaturas y Nomenclatura***

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones. Se refiere a las siete empresas privadas que administran los fondos de pensiones chilenos.

AL: América Latina

BM: Banco Mundial

CUT: Centra Unitaria de Trabajadores de Chile

DC: Democracia Cristiana

EE.PP. : Empleados públicos

FF.AA.: Fuerzas Armadas

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FP: Fondos de Pensiones. Se refiere a los fondos mismos del sistema de AFP, acumulados a partir del 10% de las remuneraciones de los cotizantes en el sistema y los que están invertidos en instrumentos estatales, acciones, petras hipotecarias, etc.

FONASA: Fondo Nacional de Salud. Se refiere a la institución que recauda las cotizaciones de los afiliados al sistema público de salud, administra los fondos públicos aportados a este sector, y financia la red de prestaciones públicas de salud.

INE: Instituto Nacional de Estadísticas, República de Chile

Ingreso autónomo: Es el que surge directamente del mercado al comprender salarios, utilidades, intereses, rentas, ganancias del trabajo independiente, autoprovisión de bienes producidos en el hogar, pensiones y jubilaciones; se le denomina también ingreso primario e incluye una imputación por arriendo de la vivienda cuando ésta es habitada por sus propietarios.

Ingreso monetario de los hogares: está conformado por el ingreso autónomo y las transferencias o subsidios monetarios

Instituciones de Bretton Woods: Se refiere al FMI y el BM.

IPC: Índice de Precios a Consumidor del Instituto Nacional Estadísticas de Chile.

ISAPRE: Instituciones de Salud Previsional

JEC: Jornada Escolar completa.

Línea de indigencia: Se asume como línea de indigencia el nivel de ingreso requerido para adquirir una canasta de consumo mínimo.

Línea de pobreza: Se asume como línea de pobreza el ingreso monetario requerido para adquirir dos canastas de consumo mínimo, la cual a diciembre del 2001 se estimaba en &&.

PIB: Producto Interno Bruto

SAFP: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, República de Chile

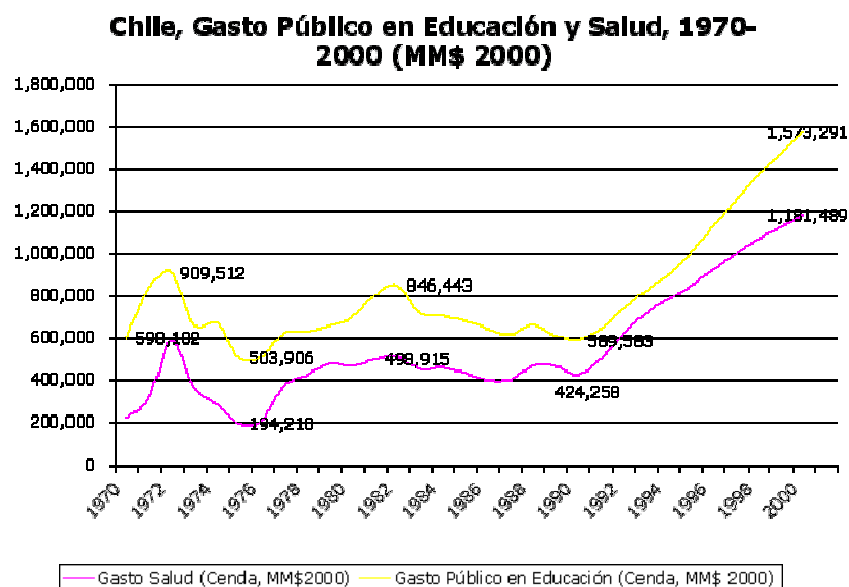
SISP: Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional de, República de Chile

Subsidios monetarios: son todos los pagos en dinero proporcionados por el Estado. Incluyen las pensiones asistenciales, los subsidios de cesantía, los subsidios únicos familiares, las asignaciones familiares, el subsidio de agua potable y el subsidio de cesantía

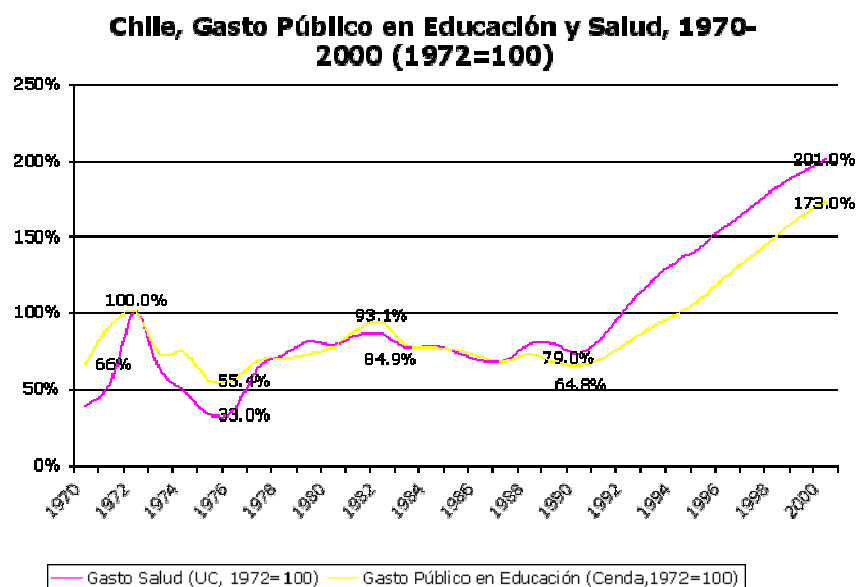
UF: Unidad de Fomento. Unidad monetaria reajutable diariamente según el IPC. Al 31 de dic del 2001 su valor era de \$ 16,262.66.

### ***Cuadros y Gráficos***

Gasto público en educación y salud, 1970-2000 (MM\$ 2000)

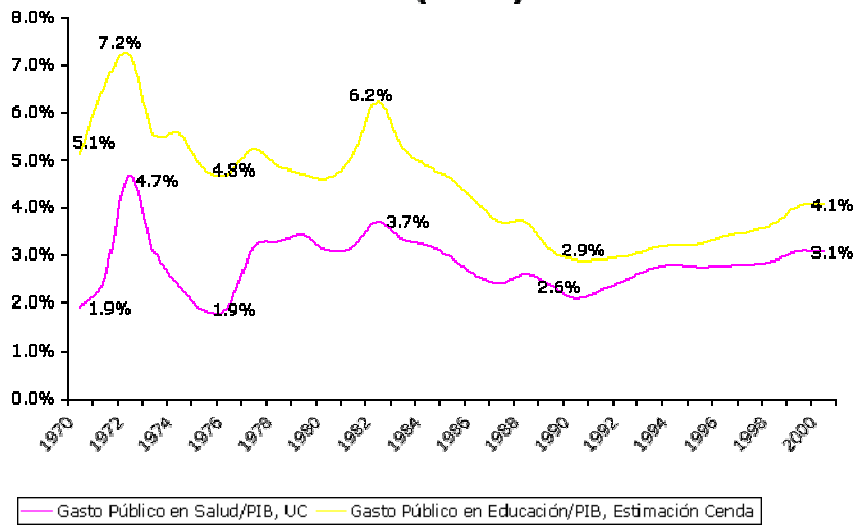


Gasto público en educación y salud, 1970-2000 (1972=100)

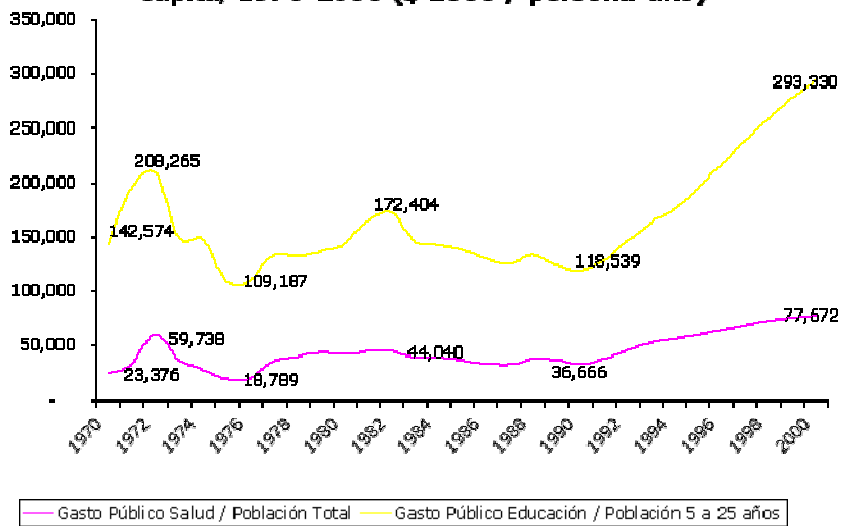


Gasto público en educación y salud, 1970-2000 (% PIB)

**Chile, Gasto Público en Educación y Salud, 1970-2000 (% PIB)**



**Chile, Gasto Público en Educación y Salud per cápita, 1970-2000 (\$ 2000 / persona-año)**



Borrador

## **Bibliografía**

Acuña, Cecilia. *Evolución y Reforma de los Sistemas de protección de la Salud en MERCOSUR y Chile*. Friedrich Ebert Stiftung, 2001

BID, Banco Interamericano de Desarrollo. *Facing Up to Inequality in Latin American*. 1998

[Carnoy, Martin. \*Reformas Educativas Y Financiamiento Educativo En El Cono Sur 1980-2000. Ministerios De Educación De Argentina, Chile Y Uruguay, Grupo Asesor De La Universidad De Stanford/ Bid.\*](#)

[Cenda, Base de Datos Cuadernos de Información Económica de Prensa, 2002](#)

[Cenda, \*Daño Previsional a los EE.PP\*, 2001.](#)

[Cenda, \*Financiamiento Educación\*, 2002.](#)

[Cenda, \*Remuneraciones del magisterio\*, 2001.](#)

[Cenda. \*Sistema Chileno de AFP, Cifras Globales\*, 2001](#)

[Cenda. \*Sistema Chileno de AFP, Principales Problemas y Propuestas de Solución\*, Cenda, 2001.](#)

[Cenda, \*Estadísticas y Cálculos, Recopilación de cuadros estadísticos de fuentes oficiales como INE, SAFP, etc. y memorias de cálculos incluidos en el informe \(planilla Excel\)\*, 2002](#)

[CEPAL, \*Gasto Social en América Latina\*, 2001.](#)

Fazio, Hugo. *Mapa actual de la extrema riqueza en Chile*. LOM-Cenda, 1997.

Gumucio, Juan. *Descripción del sistema de seguridad social chileno y sus vinculaciones con el MERCOSUR*. OIT, 1998.

[Holtzman, Robert. \*Social Protection\*. World Bank, 2001](#)

[Instituto de Normalización Previsional \(INP\), \*Proyección Previsional\*, 2001](#)

[OIT, \*Panorama Laboral 2001\*](#), 2002

[Ruiz-Tagle, Jaime, \*Reformas al nuevo sistema de pensiones en Chile, Análisis de las Propuestas\*, MIDEPLAN, Dic 2001.](#)

Mideplan. *Propuestas de Políticas para la Seguridad Social en Chile: Componente Salud*. Mideplan. Junio 2000.

[Mideplan, \*Chile, Gasto Social por sectores, 1989-2000\*](#). 2001.

[Mideplan, \*Chile, Gasto Social, 1989-2000\*](#), 2001.

Sapelli, Claudio - Vial, Bernardita. *Índices de Precio y Cantidad Sistema Isapre*. Universidad católica, instituto de Economía, 2001

[Superintendencia de AFP \(SAFP\), \*Resultados 2001\*](#), 2002

[Superintendencia de AFP \(SAFP\). Información publicada en su sitio web.](#), 2002.

[Superintendencia de ISAPRE \(SISP\). \*Resultados ISAPRE 2001\*](#). 2002.

[Taller Santiago, \*Chile, 20 Años de Experimentos Liberales en Protección Social, Resumen\*](#). 2002.

[Taller Santiago, \*Participantes\*](#). 2002.

[Taller Santiago, \*Agenda\*](#), 2002.

[Taller Santiago, \*Proyecto\*](#), 2002.

[Titelman, Daniel. \*Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes\*](#). CEPAL, 2001.

[Titze, Mónica. \*Presentación Seminario Sernam\*](#), dic 2000.

[Vega, Humberto. \*Distancias Económicas E Integración Social: La Justicia Social Como Tarea Nacional\*](#). Revista Mensaje, Santiago, Agosto 2001.

Sitios chilenos de referidos:

SAFP: [www.safp.cl](http://www.safp.cl)

INP: [www.inp.cl](http://www.inp.cl)

INE: [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

Banco Central: [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)



Cenda: [cenda.cep.cl](http://cenda.cep.cl)

---



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](mailto: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.

© CEME web productions 2003 -2006 