



La Transformación Económica de Chile

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.

EDITORES

Rodrigo Acuña

Cristián Aedo

Harald Beyer

Fernando Coloma

Gabriel Del Fávoro

Sebastián Edwards

Eduardo Engel

Ronald Fischer

Juan Andrés Fontaine

Alexander Galetovic

Dominique Hachette

Arnold Harberger

Augusto Iglesias

Ricardo Katz

Ricardo Paredes

Andrés Reinstein

Patricio Rojas

Francisco Rosende

Aristides Torche

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



Parte IV

LAS REFORMAS SOCIALES

RODRIGO ACUNA E. • ANTONIO BARRERA E.

Rodrigo Acuna E. es abogado chileno, profesor de Historia del Derecho y de Historia del Derecho en la Universidad de Chile. Fue abogado en Chile y en el extranjero. Fue profesor de Historia del Derecho en la Universidad de Chile y en el extranjero.

Antonio Barrera E. es abogado chileno, profesor de Historia del Derecho y de Historia del Derecho en la Universidad de Chile. Fue abogado en Chile y en el extranjero. Fue profesor de Historia del Derecho en la Universidad de Chile y en el extranjero.

Se agotan los ejemplares de este libro. Para más información, contactar a la editorial.



Capítulo 11

La Reforma a las Pensiones

RODRIGO ACUÑA R. • AUGUSTO IGLESIAS P.

La reforma a los programas de pensiones en Chile es la principal característica de la agenda de un nuevo gobierno. En la capitalización individual de las cotizaciones obligatorias en la administración pública de los fondos y en la libertad de los trabajadores privados para elegir entre distintos esquemas de aportes voluntarios, legalizó el momento del retiro entre diferentes alternativas de provisión.

La reforma de 1980 se conoce como "El sistema de AFP" (Administradoras de Fondos de Pensiones) y fue una de las muchas acciones que, desde mediados de la década de los 70 y hasta fines de los 80, dieron forma a un nuevo modelo de desarrollo económico y social en Chile. La reforma creó una nueva estructura previsional y este modelo económico se expresó, en las palabras de "Alcornoque" de la época: "No es posible crear un sistema de pensiones viable si no aquí se ha creado a la misma tiempo no hay una concepción de qué hay que hacer una nueva estrategia de desarrollo económico y social basada en la libertad de los mercados, en el individuo y en las acciones económicas que son creadoras de riqueza. La reforma previsional fue parte de un modelo global... que persiguió reducir fuertemente el tamaño del Estado, y eliminar los monopolios, tanto corporativos como estatales."

Esta singular transformación económica ha despertado gran interés entre analistas e líderes de opinión extranjeros que ven en esta acción la experiencia chilena. Existen muchas razones que explican la popularidad de la reforma previsional. En primer lugar, los buenos resultados del sistema después sus primeros años de funcionamiento han servido para estimular el interés por el sistema. Que exista por supuesto que un día deberá conceptualmente estructurar una que, además, funciona en la práctica. Ha sido un argumento fuerte en nombre de quienes se oponen a este tipo de reforma. Por otra parte, el antiguo sistema de pensiones chileno compartía muchos de sus características e, por lo tanto, se enfrentaba sus problemas, con los sistemas de pensiones de otros países de América Latina y hasta de la región, para los cuales el modelo de la reforma representa la alternativa de una solución efectiva. Un problema de sus programas de pensiones, los hechos, la reforma chilena ha servido de referencia a los reformas de muchos

RODRIGO ACUÑA R. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Posgrado en Macroeconomía Aplicada, PUC. Socio y gerente general de Prim-América Consultores, S.A. Email: consultores@primamerica.cl

AUGUSTO IGLESIAS P. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Economía, Universidad de California, Los Angeles. Socio y presidente del directorio de PrimAmérica Consultores, S.A. Email: consultores@primamerica.cl

Se agradecen los comentarios de Rodrigo Vergara, Salvador Valdés y Andras Uthoff.

I. INTRODUCCIÓN

En 1980 se aprobó una revolucionaria reforma a los programas de pensiones para el sector civil de la seguridad social, cuya principal característica fue la creación de un nuevo sistema basado en la capitalización individual de las cotizaciones obligatorias, en la administración privada de los fondos, y en la libertad de los trabajadores cubiertos para elegir entre distintas empresas administradoras y, llegado el momento del retiro, entre diferentes alternativas de pensión.

La reforma de 1980 es conocida como "el sistema de AFP" (Administradoras de Fondos de Pensiones) y fue uno de los muchos cambios que, desde mediados de la década de los 70 y hasta fines de los 80, dieron forma a un nuevo modelo de desarrollo económico y social en Chile. La estrecha relación entre la reforma previsional y este modelo económico se expresa, en las palabras del Ministro del Trabajo de la época: "No es posible crear un sistema de pensiones como el que aquí se ha creado si al mismo tiempo no hay una convicción de que hay que fundar una nueva estrategia de desarrollo económico y social basada en la libertad de los mercados, en el individuo y en los actores económicos que son creadores de riqueza. La reforma previsional fue parte de un modelo global... que persiguió reducir fuertemente el tamaño del Estado y eliminar los monopolios, tanto empresariales como sindicales"¹.

Esta singular transformación económica ha despertado gran interés entre analistas y líderes de opinión extranjeros que miran con atención la experiencia chilena. Existen muchas razones que explican la popularidad de la reforma previsional. En primer lugar, los buenos resultados del sistema durante sus primeros años de funcionamiento han servido para estimular el interés por el mismo. Que exista una solución que no sólo parece conceptualmente atractiva sino que, además, funciona en la práctica, ha sido un argumento fuerte en manos de quienes desean promover este tipo de reforma. Por otra parte, el antiguo sistema de pensiones chileno compartía muchas de sus características y, por lo tanto, muchos de sus problemas, con los sistemas de pensiones de otros países de América Latina y fuera de la región, para los cuales el éxito de la reforma representa la esperanza de una solución efectiva a los problemas de sus propios programas de pensiones. De hecho, la reforma chilena ha servido de referencia a las reformas de muchos otros países. Así, hasta la fecha —y además de Chile—, ocho países latinoamericanos (Perú, en 1992; Colombia y Argentina, en 1993; Uruguay, en 1995; México, Bolivia y El Salvador, en 1996; y Venezuela, en 1998) han aprobado reformas que incluyen un sistema de capitalización individual. Fuera de América Latina se encuentran los casos de Hungría (1998), Kazajstán (1998) y Polonia (1998), países que también han introducido elementos de capitalización individual en sus propios sistemas de pensiones.

¹ Piñera (1991b, p. 137).

Se trata, por otra parte, de una solución innovadora que se aleja de la tradición en materias de seguridad social, pero que al mismo tiempo es coherente con los principios que caracterizan los modelos de desarrollo económico que se han comenzado a imponer en el mundo desde el derrumbe de los "socialismos reales" en Europa Oriental. Así, el caso chileno ha servido para destacar la importancia de la reforma previsional en las estrategias de crecimiento. En particular, la interacción entre el proceso de acumulación de fondos de pensiones y el desarrollo del mercado de capitales y el efecto de estos cambios sobre el ahorro nacional, han sido algunos aspectos de la reforma chilena que han llamado más la atención. Finalmente, durante los últimos años distintas instituciones de financiamiento multilateral han comenzado a promover reformas que siguen muy de cerca el caso chileno, lo que también ha contribuido a la difusión del sistema de AFP.

El objetivo de este trabajo es describir la reforma previsional de 1980, presentar sus resultados principales e identificar posibles áreas de perfeccionamientos futuros.

II. LA DECISIÓN POR EL SISTEMA DE AFP

II.1. Antecedentes de la reforma

La reforma previsional de 1980 tiene dos antecedentes principales. El proyecto preparado por un grupo de economistas vinculados a la Pontificia Universidad Católica de Chile, que en 1972 comenzó a trabajar en un programa económico inspirado en las ideas de libre mercado —conocido como *El Ladrillo*— que fuese una alternativa al que entonces se aplicaba en Chile bajo el gobierno de Salvador Allende, y el trabajo desarrollado en Odeplan (Oficina de Planificación Nacional), entre 1974 y 1977, bajo la dirección de Miguel Kast².

Los autores de *El Ladrillo* propusieron una "nueva política de seguridad social" que incluía el desarrollo de un sistema que fuese "justo y eficiente". El nuevo sistema estaría formado por dos subsistemas: uno, estatal, que pagaría una pensión mínima a todos los trabajadores cubiertos, más otro basado en un sistema de ahorro "que se depositaría mensualmente en una institución especializada de acuerdo a un mecanismo contractual de administración delegada de esos fondos". Estos fondos se "cobrarían" sólo en la forma de pensión vitalicia y serían administrados por instituciones especializadas "semejantes" a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, las que, además, podrían administrar el sistema "prepagado" de salud, los seguros de accidentes del trabajo y los seguros de cesantía.

En *El Ladrillo* se pueden identificar dos elementos que caracterizaron a la reforma que finalmente se aprobó en 1980. Primero, la convicción de que la solución a los problemas de la seguridad social exigía el diseño de un nuevo sistema y que, en consecuencia, no bastaba con ajustes o reformas parciales a los pro-

² Ver De Castro y otros (1992) y Kast (1974).

gramas tradicionales. En segundo lugar que, para evitar que se repitieran los problemas del sistema antiguo, era necesario introducir competencia en la administración, junto a mecanismos de ahorro contractual.

Aunque este modelo representaba una alternativa radicalmente diferente de las ideas sobre seguridad social prevalecientes en esa época (y sólo esa razón ya sería suficiente para calificarlo como un esfuerzo excepcional), no logró alejarse totalmente de esa tradición. Así, por ejemplo, se incluía una propuesta para que las entidades administradoras del nuevo sistema de pensiones fuesen semejantes a las cooperativas y estuviesen dirigidas por representantes de los ahorrantes, y otra para formar una "Unidad Central Coordinadora" que podría, eventualmente, otorgar respaldo y seguridad financiera al sistema³.

Las ideas de *El Ladrillo* sirvieron de base para el diseño de las propuestas de reforma que se comenzaron a preparar en Odeplan prácticamente desde inicios del gobierno militar que asumió el poder en 1973⁴. El primer modelo que surgió de este trabajo conservaba las características generales de la solución desarrollada en *El Ladrillo*, pero introducía algunos cambios puntuales. Así, por ejemplo, se reemplazó la idea de un subsistema estatal que pagaba una pensión mínima a todos los mayores de 65 años, por un esquema según el cual el Estado sólo financiaba la diferencia entre el saldo que se necesitaría para obtener una pensión al menos igual a un valor mínimo y el saldo efectivamente capitalizado por el trabajador a los 65 años (diseño muy similar al que finalmente se aprobó). Además, se incluyó una autorización para que los trabajadores "que hubiesen superado con sus ahorros el *stock* de capital requerido para otorgarles la pensión mínima" pudiesen usar esa diferencia como aval para optar a préstamos en otras instituciones.

Por otra parte, llama la atención que, en algunos aspectos, el modelo de Odeplan representaba una solución menos "liberal" y que hacía más "concesiones" a la tradición de seguridad social que la propuesta de *El Ladrillo*. Así, por ejemplo, se proponía un régimen de inversiones que obligaba a las sociedades administradoras a garantizar con su patrimonio una rentabilidad real neta a los ahorrantes de, a lo menos, 6% anual. Asimismo, se fijaba un tope máximo de 2% de los activos líquidos a los gastos de administración. Respecto a las administradoras, se proponía un esquema donde "cada Asociación sea de sus ahorrantes... Estos elegirán un Directorio, el cual será encargado de contratar a la persona natural o jurídica más idónea para la administración de los fondos allí depositados"⁵.

A fines de 1974, la Junta Militar de Gobierno rechazó esta propuesta, pero simultáneamente le encargó a Odeplan que, en conjunto con el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, profundizara los estudios realizados. Durante los años siguientes, Odeplan presentó distintas versiones de su proyecto original, pero cada una de ellas fue rechazada en su oportunidad⁶.

³ Ver prólogo en De Castro y otros (1992, p. 11).

⁴ Ver Kast (1974).

⁵ Kast (1974, p. 56).

⁶ Infante (1997).

Finalmente, a fines de 1980 el gobierno militar dio apoyo político a una nueva versión del proyecto de reforma que, desde mediados de 1979, venía preparando un equipo liderado por el entonces ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera E. Este proyecto (que en noviembre del mismo año 1980 se transformaría en el D.L. 3.500) refleja, con gran consistencia, los principios del nuevo modelo de política económica que se estaban aplicando en el país; así, desaparece la figura de empresas cooperativas como instancia de administración de los fondos y se opta por un esquema basado en empresas privadas y competitivas; se elimina la garantía de rentabilidad absoluta a cuenta de las sociedades administradoras; y queda bien definido el rol subsidiario del Estado en el sistema de pensiones.

Tal como lo señaló el entonces ministro Piñera, "el gobierno de los uniformados jamás fue un todo monolítico. Alojaba en su interior las más diversas tendencias y entre sus partidarios figuraba gente de muy distinta orientación, incluyendo muchos que veían con recelo tanto la posibilidad de dar cabida al sector privado en este plano, como la de entregar a los trabajadores mayor autonomía, libertad y control sobre su futuro previsional"⁷. La evolución del modelo de reforma, desde su versión primera y más general en *El Ladrillo* hasta el D.L. 3.500, de 1980, refleja esta situación. Así, los sucesivos textos van mostrando, junto al natural aprendizaje de los equipos técnicos responsables, la forma en que las ideas económicas de libre mercado defendidas por un grupo de funcionarios públicos y asesores del gobierno militar eran gradualmente aceptadas y recogidas por quienes entonces detentaban el poder político.

Por otra parte, aun sin abandonar sus principios fundamentales, el proyecto de reforma tuvo que acomodarse a las restricciones políticas y a la realidad económica del momento. Así, en algunos casos se optó por soluciones de compromiso. Ésta fue una de las razones por las cuales se excluyeron a las Fuerzas Armadas del nuevo sistema y también explica por qué la incorporación a las AFP sólo fue obligatoria para los trabajadores jóvenes que entraban a la fuerza de trabajo después de 1983. Al mismo tiempo, la fuerte preocupación de las autoridades políticas por la seguridad de los fondos, estimulada por la percepción de que la fiscalización del sector financiero no había sido capaz de controlar fraudes y malas prácticas administrativas en algunas instituciones bancarias, llevó a establecer una serie de regulaciones específicas extraordinariamente exigentes y detalladas que restan libertad de gestión a los administradores y que parecen contradictorias con el principio de gestión privada que caracteriza al sistema.

II.2. Claves de la reforma

Hay tres elementos que ayudan a entender por qué se decidió desarrollar un sistema de pensiones totalmente nuevo y no se optó por la alternativa más fá-

⁷ Piñera (1991a, p. 15).

cil de "mejorar" el existente y que sirven también para explicar algunas de las características de diseño más específicas del nuevo sistema:

- Al momento de la reforma el antiguo sistema de pensiones ya estaba en crisis y prácticamente todos los diagnósticos coincidían en señalar que se necesitaba de cambios profundos para sacarlo de esa situación.
- El nuevo sistema de pensiones fue concebido como parte de un conjunto de reformas económicas y sociales y se diseñó en base a los mismos principios sobre los cuales se construyó el modelo de desarrollo que se empezó a aplicar desde comienzos del gobierno militar.
- Un objetivo principal de la reforma previsional fue encontrar formas de diseño que permitieran proteger los recursos de los riesgos políticos que representaban las permanentes presiones sobre los programas de la seguridad social de distintos grupos de interés que buscaban privilegios especiales.

a) *Los problemas del sistema antiguo*

Ya desde bastante antes de la reforma de 1980 se había extendido en Chile la idea de que los programas de pensiones debían ser profundamente reformados.

Una razón era la magnitud de los desequilibrios financieros que se proyectaban. Así, un estudio de 1983 estimó, en base a las tasas históricas de crecimiento de ingresos y egresos, que el déficit crecería rápidamente hasta alcanzar niveles entre 10,3% y 16,1% del PIB, el año 2000. Para la misma fecha, se estimaba el aporte fiscal en 21,5% del PIB⁸. Naturalmente, un resultado de ese tipo habría sido imposible de sostener, por lo que se veía como inevitable programar recortes de beneficios y aumentos en tasas de cotización los que hubiesen sido políticamente muy resistidos y, además, hubiesen deteriorado aun más la calidad de la protección social que ofrecía el sistema. De hecho, ya el año 1979, y antes de la creación del sistema de AFP, se realizaron importantes ajustes que permitieron reducir el desequilibrio de caja del sistema (ver sección III.3).

Las principales causas del deterioro financiero del sistema previsional antiguo fueron la deficiente administración de los recursos financieros⁹; el uso de las cotizaciones previsionales para financiar otro tipo de beneficios¹⁰; la evasión de cotizaciones; la creación de nuevos beneficios sin su correspondiente financiamiento; y el otorgamiento de beneficios especiales a los imponentes de determinadas cajas de previsión (perseguidora¹¹; jubilación anticipada). De hecho, entre 1955 y

⁸ Wagner (1983).

⁹ Ejemplos de esto último son el otorgamiento de créditos y la construcción de viviendas para beneficio de una minoría, sin salvaguardar el valor real del capital invertido o prestado, y la inversión en bonos a valor nominal por debajo de la inflación. Godoy y Valdés (1994, págs. 138 y 139).

¹⁰ Cheyre (1991, p. 72).

¹¹ Pensiones que se reajustaban según las variaciones de las remuneraciones de los trabajadores activos en los mismos cargos que habían tenido los pensionados.

1979 la relación entre activos y pasivos cayó desde 12,2 a 2,5, lo que no puede explicarse sólo por tendencias demográficas y corresponde más bien a los efectos de una extrema generosidad para conceder beneficios.

Otro problema del régimen antiguo era la fragmentación en la administración. La afiliación no era libre, sino que dependía del sector económico donde se desempeñara el trabajador. Así, en 1980 había 32 cajas de previsión y más de 100 regímenes previsionales. Además, la falta de competencia hacía que las Cajas no tuviesen incentivos para actuar con eficiencia¹².

Por otra parte, las tasas de cotización eran altas y diferían entre las distintas entidades. Así, la tasa de cotización total para todos los programas de la seguridad social alcanzó su máximo nivel en marzo de 1974, con un promedio ponderado de 61,9% del sueldo imponible en las tres principales Cajas y un rango entre 59% y 69%. En esa misma fecha, la tasa de cotización para pensiones fluctuaba entre 16% y 26% del sueldo imponible, con un promedio de 22,8%¹³. Esta situación incentivaba la evasión y se traducían en distorsiones de importancia sobre el mercado del trabajo.

Por otra parte, también había fuertes diferencias en los niveles de beneficio y en los requisitos que se debían cumplir para obtenerlos. El nivel máximo de la pensión por vejez al momento del retiro del trabajador fluctuaba, en las tres principales Cajas, entre 61% y 87% del sueldo imponible, con un promedio de 68%. Las edades exigidas para pensionarse por vejez variaban entre 55 y 65 años, pero existían pensiones de antigüedad (excepto en el SSS) que se otorgaban, dependiendo de la Caja, con 13 a 35 años de servicios o imposiciones. El nivel de las pensiones otorgadas por las Cajas de Previsión fue disminuyendo en el tiempo. No existían (salvo excepciones para grupos privilegiados) mecanismos de reajustabilidad automática, sino que los reajustes dependían de la disponibilidad de recursos fiscales y de las necesidades electorales del gobierno¹⁴.

Entre 1962 y 1980, las pensiones promedio de vejez pagadas por las tres principales Cajas de Previsión disminuyeron, en términos reales, en 42,7% (tasa anual de -2,0%). Un 70% de los trabajadores obtenía el monto mínimo de pensión. Además de no tener seguridad respecto al nivel real de sus pensiones en el tiempo, los trabajadores no tenían certeza de recibir los beneficios, pues las cajas exigían, en la mayoría de los casos, tener la calidad de imponente al momento de solicitarlos, de manera que un trabajador cesante no podía obtener la pensión aun cuando hubiera cotizado durante todo el período anterior de su vida laboral. En el Servicio de Seguro Social, institución que contaba en 1979 con el 65% de los imponentes activos (fundamentalmente, obreros y algunos grupos de independientes), había una exigencia especial de densidad de cotizaciones¹⁵.

¹² Cheyre (1991, pp. 40-57)

¹³ Promedio del Servicio de Seguro Social (SSS), Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART) y Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas: Sección Empleados Públicos (CANAEMPU).

¹⁴ Godoy y Valdés (1994, p. 142).

¹⁵ No inferior a 0,5 durante el período de afiliación. Cheyre (1991, pp. 46-47).

Que la seguridad social debía ser reformada era entonces una cuestión sobre la cual prácticamente existía consenso. De hecho, ya en 1956 una misión de expertos extranjeros (Klein-Sacks) había sugerido hacer cambios de importancia que finalmente no se hicieron efectivos. Nuevas recomendaciones de reformas fueron propuestas por una comisión *ad hoc* convocada en 1960 (Comisión Prat), y otras se incluyeron en un proyecto de ley enviado al Congreso Nacional por el Presidente Eduardo Frei Montalva en 1968. Sin embargo, como no había un diagnóstico común sobre las causas de la crisis, y también porque los problemas se comenzaron a manifestar en una época en la cual se vivía un alto grado de conflicto político, no fue posible lograr acuerdos respecto a las características de la solución que se debía dar al problema. Así, desde comienzos de los años 60, todos los intentos por introducir cambios de importancia a los distintos programas se vieron frustrados por la oposición de variados grupos de interés que lograron paralizar las correspondientes iniciativas parlamentarias. De hecho, la misma reforma de 1980 fue duramente cuestionada por críticos que argumentaron que el sistema antes vigente no necesitaba ser reemplazado, y que bastaba con reformas paramétricas (ajustes en edades de pensión; tasas de cotización; condiciones para acceder los beneficios) para restablecer su equidad y equilibrio financiero¹⁶.

b) *Reforma previsional y modelo económico*

Para los responsables de la reforma de 1980, los problemas de la seguridad social eran otra manifestación más del fracaso de un modelo de desarrollo económico y social que debía ser reemplazado y, en consecuencia, no se podían atribuir a episodios aislados de mala administración o a fallas puntuales de diseño que se pudiesen corregir con ajustes parciales. Conforme a este enfoque, la reforma debía ser profunda y radical, pues los principios sobre los cuales se había construido el "sistema de reparto" eran equivocados y el sistema de seguridad social debía reconstruirse a partir de bases nuevas y distintas. En palabras de José Piñera, "...el error básico radicaba en la concepción colectivista del hombre y de la sociedad que inspiró al sistema antiguo. Dicha inspiración proviene de una noción ideológica errada sobre la naturaleza y conducta del ser humano, y ha predominado e influido en muchas decisiones públicas adoptadas en Chile en las últimas décadas"¹⁷.

En consecuencia, el nuevo sistema de pensiones se fundamentó en los mismos principios que guiaron la política económica del gobierno militar y, en general, sus características específicas de diseño son concordantes con estos principios.

¹⁶ Por ejemplo, ver Arellano (1981).

¹⁷ Piñera (1988, p. 320).

c) *Riesgo político*

La historia de la seguridad social chilena ha sido descrita como una ininterrumpida secuencia de creación de regímenes especiales para grupos con poder político y de uso de los recursos que recaudaban los programas de pensiones para financiar otro tipo de beneficios sociales.

Esta situación era quizás la manifestación más peligrosa de las fallas "estructurales" del antiguo sistema de pensiones. Al no existir libertad de elección, ni tampoco una relación directa entre el valor de los beneficios recibidos y los aportes que se hacían al sistema, y por estar centralizado el proceso de toma de decisiones, era inevitable que se volcaran sobre el poder político las presiones de distintos grupos de trabajadores que buscaban crear nuevos programas en su propio beneficio¹⁸. Así, "la sucesiva aparición de grupos protegidos por diversos regímenes previsionales se puede explicar en términos políticos como el resultado de negociaciones y transacciones de beneficios previsionales a cambio de favores políticos que eran considerados conquistas sociales por cada grupo"¹⁹. Además, de esta forma los propios agentes políticos ganaban poder para manipular la libertad de dichos grupos, "bajo fórmulas clientelistas típicas"²⁰.

Proteger las cotizaciones previsionales obligatorias del riesgo que representan los ciclos político-económicos de corto plazo, se transformó entonces en un objetivo central de la reforma. Muchas de las características de diseño del nuevo sistema de pensiones no se pueden entender sin considerar este antecedente.

III. LA REFORMA DE 1980

III.1. El sistema de AFP en la seguridad social

La seguridad social chilena incluye programas de pensiones contributivas y no contributivas, de salud, accidentes del trabajo, prestaciones familiares y beneficios asistenciales (véase Cuadro 1). Al igual que las pensiones, muchos de estos programas fueron reformados durante las décadas de los 70 y 80.

Por otra parte, el sistema de AFP constituye sólo uno de los programas de pensiones incluidos en la seguridad social, al que se suman los programas de pensiones del sistema antiguo administrados por el Instituto de Normalización Previsional (INP), los programas de pensiones mínimas y asistenciales (que corresponden al "primer pilar" del sistema de pensiones), y los programas de las FFAA.

¹⁸ Piñera (1988, p. 321).

¹⁹ Godoy y Valdés (1994, p. 140).

²⁰ Godoy y Valdés (1994, p. 141).

a) *Los programas de pensiones del régimen antiguo*

El desarrollo y consolidación del nuevo sistema de pensiones y la caída en el número de afiliados a las antiguas cajas de previsión hacía injustificado mantener distintas instituciones previsionales estatales funcionando en forma independiente. Por esta razón, en 1980 se adoptó la decisión de fusionarlas en el INP. Actualmente, el INP sigue administrando los programas de pensiones de quienes optaron por permanecer en el régimen antiguo en lugar de incorporarse a las AFP. Además de recibir las cotizaciones y de pagar las pensiones de estos trabajadores, el INP es también responsable de calcular y emitir los Bonos de Reconocimiento de los trabajadores que se traspasaron al sistema de AFP y que tienen derecho a este instrumento por haber realizado cotizaciones en las Cajas de Previsión (ver Sección III.2.b). Estas funciones son transitorias y finalizarán cuando se terminen de pagar las últimas pensiones a los trabajadores que no se traspasaron de sistema.

Además, el INP administra las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (incluidas pensiones) de trabajadores cuyas empresas no están afiliadas a las mutuales de seguridad; los programas de indemnizaciones por años de servicio, y otros beneficios.

b) *Pensiones mínimas y asistenciales*

Las pensiones mínimas existen en la legislación de la seguridad social desde 1952. Inicialmente, este beneficio sólo cubría a los pensionados por vejez del Seguro Social; luego, en 1963 se estableció un programa de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia para los empleados del sector público y privado, y en 1974 se eliminó la diferencia entre empleados y obreros.

La reforma previsional de 1980 otorgó el derecho a pensión mínima de vejez, invalidez y sobrevivencia a todos los afiliados del sistema AFP que no acumulen fondos suficientes para financiar un beneficio de monto igual o superior a dicha pensión y que cumplan con los requisitos correspondientes. El Estado se hace cargo del pago una vez que se agotan los fondos de las cuentas individuales, lo que permite focalizar el gasto sólo en quienes efectivamente más lo necesitan. Así, la pensión mínima, el "primer pilar" del nuevo sistema de pensiones chileno, se financia con recursos del presupuesto fiscal y su valor se fija por ley (véase Cuadro 2).

El programa de pensiones asistenciales se estableció en 1975 y otorga pensiones a las personas mayores de 65 años y a los inválidos carentes de recursos. En estos grupos se incluyen a las personas que tengan ingresos inferiores al 50% de la pensión mínima. El monto mínimo de las pensiones asistenciales es, aproximadamente, un tercio de la pensión mínima y el beneficio es incompatible con cualquier otra pensión²¹.

Las pensiones asistenciales son pagadas por el INP.

²¹ Ver Novoa (1977).

CUADRO 1
CHILE: PRINCIPALES PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Prestaciones	Beneficios	Entidades Administradoras							
		Privadas				Públicas			
		AFP (1)	Isapres (2)	CCAF (3)	Mutualidades	INP (4)	CAPREDENA y DIPRECA (5)	Servicios de Salud	FONASA (6)
Pensiones	- Invalidez común	X				X	X		
	- Invalidez por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales				X	X	X		
	- Vejez	X				X	X		
	- Sobrevivencia	X				X	X		
	- Mínimas					X	X		
	- Asistenciales					X			
Salud	- Prevención y curación		X				X	X	X
	- Subsidios incapacidad laboral		X	X			X	X	
	- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales				X	X	X		
Prestaciones Familiares	- Asignación familiar			X		X			
	- Subsidios maternales		X					X	
	- Reposo hijo menor			X				X	
	- Otros beneficios			X					
Desempleo	Subsidio de cesantía			X		X			

(1) Administradoras de Fondos de Pensiones

(2) Instituciones de Salud Previsional

(3) Cajas de Compensación de Asignación Familiar

(4) Instituto de Normalización Previsional

(5) Caja de Previsión de la Defensa Nacional y Dirección General de Previsión de Carabineros

(6) Fondo Nacional de Salud

Fuente: CIEDESS (1994) y elaboración propia.

CUADRO 2
PENSIÓN MÍNIMA, SALARIO MÍNIMO Y SALARIO PROMEDIO
(Dólares de diciembre de 1998)

Año	Salario Mínimo	Salario Prom. cotizable	Pensión Prom. Mínima*	Pensiones Asistenciales	(3) / (1)	(3) / (4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1981	158,3	-	93,7	46,6	0,6	2,0
1982	131,1	397	88,9	44,2	0,7	2,0
1983	111,8	342	84,6	42,1	0,8	2,0
1984	90,9	311	95,0	47,2	1,0	2,0
1985	101,2	284	77,0	38,3	0,8	2,0
1986	94,9	316	81,6	37,3	0,9	2,2
1987	87,5	297	78,2	33,4	0,9	2,3
1988	96,5	322	80,4	40,0	0,8	2,0
1989	101,6	359	84,7	37,5	0,8	2,3
1990	115,2	379	92,5	37,5	0,8	2,5
1991	123,3	389	103,7	43,9	0,8	2,4
1992	127,9	413	105,9	46,3	0,8	2,3
1993	135,8	448	105,8	42,9	0,8	2,5
1994	141,4	473	105,7	45,1	0,7	2,3
1995	147,6	502	116,3	46,7	0,8	2,5
1996	153,9	524	116,2	49,8	0,8	2,3
1997	158,2	549	121,9	50,1	0,8	2,4
1998	170,4	551	121,5	56,9	0,7	2,1

* Para menores de 70 años.

Fuente: Arenas y Marcel (1999), para cifras de pensiones y salario mínimo. Para otras cifras, Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP (cifras corresponden a valores en diciembre de cada año).

c) Pensiones para las Fuerzas Armadas

Los programas de previsión de las Fuerzas Armadas quedaron al margen de las reformas, y su administración siguió bajo responsabilidad de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección General de Previsión de Carabineros (DIPRECA).

El sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas es deficitario y las prestaciones se financian prácticamente en su totalidad con aportes fiscales. Según información de la Ley de Presupuestos de 1997, la relación entre aporte fiscal y gasto en pensiones fue de 93% en CAPREDENA y 95% en DIPRECA²².

²² De la Cerda (1997, p. 231).

Los argumentos para dejar a las FFAA fuera del sistema de AFP fueron principalmente de carácter político. De hecho, aunque en la época de la reforma los encargados de la previsión de las Fuerzas Armadas señalaban que no era conveniente que empresas privadas manejaran información sobre los uniformados, y que las características de la vida militar planteaban requerimientos distintos al sistema de pensiones civil, particularmente respecto al seguro de invalidez y sobrevivencia y a las condiciones de retiro, el equipo técnico de gobierno de la época estimaba que en cada uno de estos problemas cabía la posibilidad de llegar a soluciones técnicas satisfactorias²³.

III.2. Características del sistema de AFP

El sistema de AFP comenzó a operar en mayo de 1981. Sus principales características son: capitalización individual de contribuciones definidas; pensiones de vejez cuyo valor depende del saldo acumulado en la cuenta individual de cada trabajador; pensiones de invalidez y sobrevivencia cuyo valor es proporcional a la renta imponible del afiliado; libertad de los trabajadores para escoger institución administradora y forma de recibir las pensiones; administración privada de las cuentas individuales y de los fondos de pensiones, y rol subsidiario del Estado, por la vía de la regulación y fiscalización del sistema, del financiamiento de pensiones mínimas y del otorgamiento de algunas garantías.

a) *Beneficios*

El sistema de AFP ofrece los beneficios de pensiones por vejez, invalidez común, sobrevivencia y cuota mortuoria²⁴. Además, las AFP administran cuentas de ahorro voluntario y de indemnización. Los afiliados reciben los beneficios en la forma de pensiones y no de sumas alzadas, excepto cuando acumulan en sus cuentas individuales fondos suficientes para financiar pensiones cuyo valor sea superior al 70% del promedio de sus remuneraciones imponibles de los últimos diez años y al 110% de la pensión mínima, caso en que pueden retirar en un solo pago el capital que excede al necesario para financiar dicho nivel de pensiones.

El monto de las pensiones de vejez depende del saldo acumulado por cada trabajador en su cuenta individual, de su expectativa de vida y la de sus beneficiarios, y de la tasa de descuento. Para tener derecho a este beneficio se exige que el afiliado tenga 65 años si es hombre y 60 años si es mujer. Sin embargo, el tra-

²³ Piñera (1991a, p. 31).

²⁴ El valor de la cuota mortuoria es de UF 15 (equivalente a US\$ 465 a diciembre de 1998). A este beneficio tiene derecho quien, unido o no por vínculo de matrimonio o parentesco con el afiliado fallecido, acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral.

bajador puede pensionarse anticipadamente si el saldo acumulado en su cuenta individual le permite financiar una pensión mayor que el 50% de su sueldo promedio y mayor que el 110% de la pensión mínima que garantiza el Estado.

Las pensiones de invalidez pueden ser parciales o totales. El trabajador que sufre una pérdida de su capacidad de trabajo mayor o igual a 50% y menor a dos tercios, puede acogerse a pensión de invalidez parcial; para acceder a invalidez total se exige una pérdida mayor o igual a dos tercios de la capacidad de trabajo. Una comisión médica de la Superintendencia de AFP debe evaluar la situación del trabajador y emitir un primer dictamen de invalidez. Este dictamen se revisa tres años después, oportunidad en que se emite un segundo fallo, que puede aprobar definitivamente la invalidez, modificar su grado de parcial a total o viceversa, o rechazarla. El trabajador comienza a recibir la pensión a partir del primer dictamen. La invalidez y el fallecimiento por causa de accidente laboral o enfermedad profesional quedan cubiertos por un programa previsional diferente (de carácter mutual).

Tienen derecho a pensiones de sobrevivencia el o la cónyuge sobreviviente, los hijos legítimos, naturales o adoptivos y la madre de los hijos naturales del causante²⁵. A falta de los anteriores beneficiarios, tienen derecho los padres del afiliado fallecido.

La ley define los beneficios de invalidez y sobrevivencia como un porcentaje del ingreso base, que es un promedio de las remuneraciones percibidas en los últimos diez años, actualizadas según la variación del Índice de Precios al Consumidor.

Además, los afiliados que cumplen los requisitos correspondientes tienen derecho a las pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia que garantiza el Estado. Tal como hemos dicho, este programa de pensiones mínimas representa el "primer pilar" del sistema previsional chileno (Ver sección III.1).

El trabajador y sus beneficiarios pueden escoger libremente (cualquiera sea la causa de pensión) entre tres modalidades de pensión: retiro programado, renta vitalicia, y renta temporal con renta vitalicia diferida. En el retiro programado, el trabajador mantiene sus fondos en la cuenta individual de la AFP y retira anualmente (en mensualidades) la cantidad que resulte de dividir el saldo acumulado por el capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios. La anualidad se recalcula cada doce meses y su valor va cambiando según el rendimiento de los fondos acumulados, las expectativas de vida del afiliado y su grupo familiar, y los retiros realizados. Bajo la modalidad de renta vitalicia, los afiliados contratan el pago de la pensión con la compañía de seguros que elijan, la que se compromete a pagarles una renta mensual hasta su fallecimiento y, posteriormente, a pagar pensiones de sobrevivencia a sus beneficiarios. De esta forma, el afiliado transfiere a la compañía de seguros el riesgo financiero de

²⁵ Para ser beneficiario de pensión, el cónyuge sobreviviente debe ser inválido.

longevidad y tasa de retorno. El contrato es irrevocable, pues el afiliado pierde la propiedad de los fondos. Al optar por la renta temporal con renta vitalicia diferida, el afiliado contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una renta vitalicia a contar de una fecha futura posterior al momento en que se pensiona. Entre la fecha del retiro y la fecha en que comienza a recibir la renta vitalicia, el afiliado recibe mensualmente una pensión financiada con fondos que se retienen especialmente para este propósito de la cuenta individual de la AFP.

b) *Financiamiento de los beneficios*

La tasa de cotización para los programas de vejez, invalidez común y sobrevivencia es de 10% de la remuneración (con un tope de UF 60²⁶) y es de cargo del trabajador. El empleador descuenta las cotizaciones de la remuneración del trabajador y las entera en la AFP correspondiente. Las cotizaciones se capitalizan en la cuenta individual; el saldo acumulado más el Bono de Reconocimiento, cuando corresponde, financian las pensiones.

El riesgo financiero de invalidez y muerte de los trabajadores se cubre con un seguro colectivo contratado por las AFP con compañías de seguros de vida. Cuando un afiliado cubierto se invalida o fallece, la compañía de seguros debe depositar en su cuenta individual un Aporte Adicional, igual a la diferencia entre el capital necesario para financiar las pensiones de referencia (establecidas en la ley) y el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador al momento del siniestro. Tienen derecho al seguro todos los afiliados que no se han pensionado y que cotizan, y también los afiliados que están cesantes hasta por un período de doce meses.

Además de la cotización de 10%, los trabajadores deben pagar comisiones a las AFP destinadas a financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia y los gastos y utilidad de las administradoras. A abril de 1999 el valor promedio de las comisiones cobradas era de 2,6% del salario. De este total, la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia representaba un 0,6%. Como las comisiones deben ser iguales para todos los afiliados a una AFP (con excepción de los pensionados, que no tienen derecho al seguro, y los independientes²⁷) y dependen principalmente del nivel de salario del afiliado, se produce una serie de subsidios cruzados entre grupos con distinto riesgo. Por ejemplo, desde personas de altos ingresos hacia persona de bajos ingresos, y entre hombres y mujeres (que tienen mayor expectativa de vida).

²⁶ US\$ 1.859, aproximadamente, a diciembre de 1998.

²⁷ Actualmente, las AFP cobran las mismas comisiones a trabajadores dependientes e independientes, pero son más bajas para los cotizantes que no tienen derecho al seguro.

Los afiliados al sistema pueden realizar cotizaciones voluntarias, no sujetas al impuesto a la renta, hasta un tope máximo, con el fin de aumentar el nivel de los beneficios o adelantar la edad de retiro²⁸.

c) *Bono de Reconocimiento*

El Bono de Reconocimiento (BR) es un documento expresado en dinero, representativo de los períodos de cotizaciones que registran en el antiguo régimen previsional los trabajadores que se cambiaron al sistema de AFP²⁹. Los BR tienen garantía estatal y se pagan cuando el afiliado se pensiona (en ese momento la cantidad correspondiente se abona a la cuenta individual del trabajador)³⁰. El valor del BR se calcula como el capital necesario —diferenciado entre hombres y mujeres y según la edad del trabajador— para que el afiliado pueda obtener una pensión igual al 80% de sus remuneraciones imponibles recibidas entre el 30 de junio de 1978 y el 30 de junio de 1979, multiplicado por la proporción de su vida activa durante la cual cotizó en el antiguo sistema (suponiendo, sin embargo, que el período total de cotización era de 35 años). Este monto se ajusta automáticamente según inflación y se capitaliza al 4% real anual.

Además de cambiar el perfil de pago de las obligaciones del antiguo sistema previsional (pues se transforma un flujo de pensiones que se pagaría en el tiempo, en un valor que se cancela en un solo momento), el BR puede beneficiar a algunos trabajadores y perjudicar a otros. En términos generales, se benefician todos aquellos que estaban en Cajas de Previsión cuyas tasas de reemplazo eran inferiores al 80%, y quienes tienen un factor de renta vitalicia mayor que el factor de mercado (pues al pensionarse recibirán un BR que les permitiría comprar una renta vitalicia mayor que el 80% considerado en el cálculo del BR)³¹. Se perjudican todos los que estaban en Cajas de Previsión con tasas de reemplazo superiores al 80% y los que estaban en Cajas que exigían menos de 35 años de cotizaciones. En consecuencia, es posible que, en valor presente, el gasto total en BR sea distinto —mayor o menor— del gasto en pensiones que se hubiese pagado a los mismos trabajadores en un escenario sin reforma. Por este efecto, la reforma puede haber contribuido a disminuir o aumentar el valor presente del déficit previsional (no hay estimaciones de la magnitud de este efecto).

²⁸ El tope máximo para las cotizaciones voluntarias no sujetas al impuesto a la renta es de UF 60 (US\$ 1.859), menos las cotizaciones para pensiones (10% de la remuneración), salud (7%) y la comisión porcentual sobre la renta imponible pagada a la AFP. (Esto significa aproximadamente UF 48 o US\$ 1.487.)

²⁹ Ver D.L. 3.500, Título XV, Art. 3 al 12.

³⁰ Sin embargo, los trabajadores pueden transar el BR en las bolsas de valores o venderlo a las compañías de seguros, con el objeto de anticipar la edad de pensión por vejez.

³¹ Ver Marcel y Arenas (1999).

CUADRO 3
LÍMITES MÁXIMOS DE INVERSIÓN POR INSTRUMENTO
(En porcentaje)

Instrumento	May-81	Sep-85	Dic-89	Dic-90	Oct-98
a. Títulos del Estado	Sin límite	50	50	45	50
b. Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones o garantizados por instituciones financieras	b + c = 70	40	40	50	50
c. Letras de crédito emitidas por instituciones financieras		80	80	80	50
d. Bonos de empresas públicas y privadas	60	40	40	50	45
e. Efectos de comercio	0	0	0	10	10
f. Acciones de sociedades anónimas abiertas	0	0	30	30	37
g. Cuotas de fondos de inversión mobiliarios	0	0	0	n.a.	5
h. Cuotas de fondos de inversión inmobiliarios	0	0	0	g+h+i = 10	-
i. Cuotas de fondos de inversión de capital de riesgo	0	0	0	n.a.	5
j. Cuotas de fondos de inversión de créditos securitizados	0	0	0	0	5
k. Inversión en el extranjero	0	0	0	10	12
l. Otros instrum. de oferta pública autorizados por el Banco Central	0	0	0	0	1
m. Operaciones de cobertura de riesgo financiero	0	0	0	0	9
n. Cuotas de otros fondos de pensiones	20	20	20	20	0

n.a. = no aplicable porque hay límite conjunto.

Fuente: Elaboración propia.

d) *Inversión de los fondos de pensiones*

La regulación incluye una gran variedad de límites cuantitativos a las inversiones de los fondos de pensiones. Así, la ley define los instrumentos autorizados para la inversión de los fondos de pensiones; establece límites máximos por instrumentos, grupos de instrumentos, emisores y personas relacionadas con la administradora; obliga a realizar transacciones en mercados secundarios autorizados y mercados primarios que cumplan ciertas características; establece que la valorización de inversiones debe realizarse a precios de mercado, iguales para todas las AFP e informados por la Superintendencia; exige que la custodia de los instrumentos financieros se realice en entidades autorizadas, y establece una Comisión Clasificadora de Riesgos con la responsabilidad de aprobar o rechazar los instrumentos que pueden ser objeto de inversión por parte de los fondos de pensiones y

de asignar categorías de riesgo a los títulos de renta fija, las que influyen sobre los límites máximos de inversión de los fondos (ver Cuadro 3).

Eventualmente, la mayor parte de los riesgos de inversión se podría controlar con una combinación de supervisión estricta y regulaciones que aseguren la transparencia de las operaciones y eviten conflictos de interés. Sin embargo, al momento de la reforma la capacidad de fiscalización era relativamente baja y, además —tal como hemos comentado—, existía algún grado de desconfianza respecto a la capacidad del sector financiero para administrar los recursos previsionales. En consecuencia, se optó por este esquema de límites cuantitativos que ha demostrado ser efectivo en cuanto a garantizar la seguridad de los fondos, pero que puede tener costos en términos de retorno.

e) *Administración*

Las AFP son empresas de giro limitado. La ley sólo les permite administrar las cuentas individuales y el fondo de pensiones y las cuentas de ahorro voluntario y de indemnización³². Además, la regulación las autoriza a prestar asesoría en administración de fondos de pensiones en el extranjero, a participar en la propiedad de administradoras en otros países, y también en la propiedad del Depósito Centralizado de Valores en Chile, pero se limitó el volumen de activos que puede estar comprometido en estas actividades. Por otra parte, la ley exige una separación jurídica y contable entre los recursos del fondo y los de la administradora.

Las AFP operan en un régimen de competencia y los trabajadores tienen libertad para elegir la administradora de fondos de pensiones y para cambiarse a otra hasta dos veces en un año.

La regulación otorga libertad de entrada a la industria, pero exige la constitución de un capital mínimo de UF 10.000 para una AFP de 5.000 afiliados, que sube a UF 20.000 cuando la AFP completa 10.000 afiliados³³. Por disposición de la Ley de Bancos, las instituciones financieras no pueden ser accionistas de las administradoras de fondos de pensiones. No hay restricciones para la participación de inversionistas extranjeros en la propiedad de AFP.

Además, la regulación obliga a las administradoras a garantizar una rentabilidad mínima igual a la tasa menor entre la rentabilidad real promedio del sistema

³² Las cuentas de ahorro voluntario están separadas de las cuentas de capitalización individual para pensiones, tienen liquidez inmediata, gozan de la ventaja de descuentos por planilla y están sujetas a las mismas condiciones tributarias que otras formas de ahorro, excepto cuando se trata de que sus fondos se traspasen a la cuenta de capitalización individual, en cuyo caso las rentabilidades no quedan afectas a impuesto a la renta. Los empleadores cotizan a las cuentas de indemnización a favor de los trabajadores, quienes pueden retirar fondos de las mismas en caso de despido o retiro voluntario del trabajo.

³³ A diciembre de 1998, UF 10.000 y UF 20.000 equivalían a US\$ 309.818 y US\$ 619.637, respectivamente.

de AFP durante los últimos 12 meses, menos 2 puntos porcentuales, y el 50% de dicha rentabilidad. Para cubrir esta garantía la ley obliga a las AFP a constituir una Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, formada con los excesos de rentabilidad obtenidos por las AFP por sobre un máximo establecido en la regulación³⁴, y a mantener un Encaje que es propiedad de los accionistas de la administradora y que debe ser equivalente, como mínimo, al 1% del fondo de pensiones.

Las AFP pueden cobrar comisiones por el depósito de las cotizaciones periódicas, por la transferencia del saldo de la cuenta desde otra administradora, y por los pagos de renta temporal y retiros programados. Las comisiones por cotizaciones periódicas pueden ser un porcentaje de la remuneración, una suma fija o una combinación de ambas. Las comisiones por retiros y traspasos de la cuenta pueden ser un porcentaje de los valores involucrados, una suma fija por operación o una combinación de ambas (ver Cuadro 4). Las AFP también pueden cobrar una suma fija por los retiros de la cuenta de ahorro voluntario y un porcentaje de las cotizaciones acreditadas en las cuentas de indemnización (actualmente ninguna administradora cobra por estos conceptos).

f) *Rol del Estado*

El Estado regula y fiscaliza el sistema de AFP. El Poder Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva para proponer modificaciones al D.L. 3.500, pero éstas deben ser aprobadas por el Poder Legislativo, con la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. La fiscalización del sistema es responsabilidad de una entidad especializada, la Superintendencia de AFP, que se financia por el presupuesto público. El Superintendente es nombrado por el Presidente de la República y puede ser removido por éste en cualquier momento.

Además de las pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, el Estado garantiza el pago de los Aportes Adicionales y el 100% de las rentas vitalicias pagadas por las compañías de seguros (en caso de quiebra), hasta el monto de la pensión mínima, y el 75% del exceso sobre dicho monto. También garantiza el pago de las pensiones de invalidez generadas por un primer dictamen; la cuota mortuoria para gastos de funeral, y la rentabilidad mínima (cuando la AFP quiebra).

Como hemos dicho, fuera del sistema de AFP, el Estado mantiene también la responsabilidad de administrar los programas de pensiones del sistema antiguo, las pensiones asistenciales y los programas de las Fuerzas Armadas.

³⁴ Mayor valor entre la rentabilidad real promedio del sistema durante los últimos 12 meses, más dos puntos porcentuales, y el 150% de dicha rentabilidad promedio.

III.3. La transición al nuevo sistema de pensiones

La transición desde el antiguo sistema de pensiones hacia el régimen creado por el D.L. 3.500 obligó a resolver dos problemas de importancia: uno de corto plazo, que fue lograr que los trabajadores que estaban cotizando en el antiguo sistema aceptaran el nuevo sistema de AFP y se traspasaran a éste, y otro de más largo plazo, que fue administrar el cierre de los programas que se estaban reemplazando.

a) *Traspaso de afiliados al sistema de AFP*

Tal como lo documenta José Piñera, por razones políticas no fue posible obligar a quienes ya estaban incorporados al antiguo sistema de pensiones a cambiarse al nuevo sistema de AFP³⁵. Así, se decidió que la afiliación fuera obligatoria sólo para los trabajadores que iniciaban labores por primera vez a partir del 1° de enero de 1983. La incorporación al nuevo sistema fue voluntaria para los trabajadores que habían comenzado a trabajar antes de esa fecha y para los independientes. Esto significó aceptar un prolongado período de transición, que se extenderá hasta el momento en que el antiguo sistema pague la última pensión al último de sus pensionados (aproximadamente 40 años).

El cambio de los trabajadores al nuevo sistema fue incentivado por una intensa y bien coordinada campaña de comunicaciones. Además, existió un estímulo directo al traspaso, pues las tasas de cotización para quienes se quedaban en el antiguo sistema eran, en promedio, un 30% más altas que las tasas pagadas por quienes se cambiaban al sistema de AFP. Quienes optaron por este último sistema obtuvieron un significativo aumento de su salario líquido, ya que otra ley transfirió a cargo del trabajador una parte importante de las cotizaciones previsionales y aumentó su remuneración en proporción a las cotizaciones vigentes antes de la reforma³⁶. Sin duda, este hecho explica parte importante de la rapidez con que los trabajadores se cambiaron al sistema de AFP.

Junto con esto se estableció el Bono de Reconocimiento para reconocer la "deuda" que el sistema antiguo tenía con los trabajadores que decidían cambiarse al sistema de AFP. Así, quienes escogieron el sistema de AFP lograron reemplazar las promesas de pensión que hacía el sistema antiguo por un documento con garantía estatal que acredita un derecho económico en su favor. Esto representó otro estímulo para el traspaso de trabajadores al nuevo sistema.

³⁵ Piñera (1991a, pp. 20-21).

³⁶ Ver D.L. 3.501 y Arellano (1981, pp. 9-11). El efecto no fue igual para todos los trabajadores, pues cada una de las instituciones de seguridad social del sistema antiguo tenía distinta tasa de cotización.

En resumen, el efecto combinado de la desconfianza en el sistema antiguo, el interés en un nuevo sistema que ofrecía posibilidades antes desconocidas, el aumento de salario para quienes se cambiaban y la seguridad del Bono de Reconocimiento sirvieron para que el proceso de traspaso de trabajadores hacia el sistema de AFP fuese extraordinariamente rápido. En sólo ocho meses, un 65% del total de trabajadores civiles cubiertos por los programas de pensiones obligatorias se había traspasado al sistema de AFP. A fines de 1983, esta cifra llegó a 77% (véase Cuadro 4).

b) Ajustes al antiguo sistema de pensiones

La creación del sistema de AFP fue la segunda fase de un proceso de reformas a la seguridad social que se inició mucho antes y cuyo primer objetivo fue racionalizar la operación y mejorar la situación financiera de los programas del sistema antiguo.

En 1974 se unificaron las pensiones mínimas de las diferentes Cajas de Previsión y se establecieron pensiones asistenciales para los ancianos e inválidos carentes de recursos. Ese mismo año se comenzaron a reducir las tasas de cotización en la mayoría de las instituciones, hasta llegar a niveles levemente superiores al 20% (pensiones) en 1980. Para enfrentar la evasión, en 1976 se estableció la modalidad de "declaración y no pago de cotizaciones", disminuyendo las sanciones y multas para el empleador que declaraba, pero no pagaba, respecto al que no hacía ninguna de las dos cosas (ayudar, al menos, a identificar al empleador moroso y a que éste reconozca la deuda). También se implementó franquicias especiales de convenios de pago para las deudas previsionales que fueran declaradas en determinados plazos. En 1978 se inició la actualización de los registros individuales de los imponentes, que mostraban significativos retrasos (EMPART había dejado de actualizar las cuentas a partir de 1967). En 1979 se uniformaron los requisitos de años de edad para pensionarse por vejez en los distintos regímenes previsionales, y se estableció edades mínimas de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres (que son las mismas edades vigentes en el sistema de AFP)³⁷. También se eliminó las pensiones por antigüedad y las pensiones "perseguidoras"; se creó un mecanismo de reajustabilidad automática de acuerdo a la inflación y se estableció un tiempo mínimo de diez años de imposición para pensionarse por vejez. Además, en este período se eliminaron los beneficios de desahucio e indemnización por tiempo de servicio incluidos en la mayoría de los regímenes previsionales antiguos, bajo el criterio de que la cobertura de estas contingencias co-

³⁷ D.L. 2.448. El ajuste fue gradual según la edad y los años cotizados por el trabajador (ver Gacte, 1997).

rrespondía a la legislación laboral. Finalmente, en 1980, se creó el Instituto de Normalización Previsional³⁸ (ver sección III.1).

III.4. Reformas posteriores

La regulación del sistema de AFP ha experimentado numerosos cambios después de la publicación del D.L. 3.500. El objetivo de estos cambios ha sido perfeccionar el diseño específico del sistema, pero no se han alterado las características fundamentales del mismo. Entre 1981 y 1996 se introdujeron 412 modificaciones a este decreto ley, por medio de 33 leyes. En el período comprendido entre 1981 y marzo de 1990, fecha en que termina el gobierno militar, hubo 301 modificaciones, por intermedio de 22 leyes. Desde esa fecha se han realizado otras 111 modificaciones a través de 11 leyes. Además de los cambios al D.L. 3.500, también se han realizado gran cantidad de modificaciones a los reglamentos que complementan, interpretan o precisan el citado decreto ley³⁹.

La mayoría de las modificaciones legales realizadas entre 1981 y 1996 se refieren a la regulación de inversiones de los fondos de pensiones y a la normativa de beneficios. En materia de inversiones, los objetivos principales de los cambios regulatorios han sido:

- i) Asegurar suficientes alternativas de inversión para los fondos de pensiones, con el objeto de evitar que su rápido crecimiento implique una concentración excesiva en determinados instrumentos y emisores (véase Cuadro 3).
- ii) Incorporar el concepto de riesgo individual y de portfolio a los límites de inversión de los fondos de pensiones y permitir la utilización de instrumentos de cobertura de riesgos financieros.
- iii) Perfeccionar la definición y control de los potenciales conflictos de interés en la administración de los fondos de pensiones.

Aunque el proceso de perfeccionamiento de la legislación de inversiones ha sido continuo, es notorio que las reformas más importantes se han producido en ciclos de aproximadamente cuatro años: 1981; 1985; 1989-90; 1994. Actualmente, el Congreso está tramitando varios proyectos de ley presentados por el Ejecutivo que vuelven a modificar la normativa de inversión. Los cambios incluyen un aumento del límite máximo de inversión en el extranjero; modificación del sistema de cálculo de la rentabilidad mínima; y la creación de un segundo fondo de renta fija y bajo plazo promedio.

³⁸ D.L. 3.502.

³⁹ Ver Borchers (1997).

Respecto a la regulación de beneficios, la mayor parte de las modificaciones se llevó a cabo entre 1981 y 1984 y entre 1987 y 1990. Entre ellas destacan las mayores facilidades otorgadas para pensionarse anticipadamente; la ampliación de la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia (cesantes, invalidez parcial); el perfeccionamiento del proceso de calificación de invalidez (estandarización de las normas, establecimiento de un segundo dictamen) y del proceso de licitación del seguro; la creación de las cuentas de ahorro voluntario y de indemnización; el establecimiento de una nueva modalidad de pensión (la renta temporal con renta vitalicia diferida), y el cambio en la forma de pago del seguro de invalidez y sobrevivencia por parte de las compañías de seguros, que introdujo el concepto de Aporte Adicional y abrió la posibilidad de optar, además de las rentas vitalicias, por las otras dos modalidades de pensión.

Por otra parte, en 1983 y con el objeto de asegurar la competencia y reducir las barreras de entrada a la industria, se bajó el requisito de encaje que deben mantener las AFP para garantizar la rentabilidad mínima, desde 5% a 1% del fondo de pensiones. En 1985 se modificó la normativa de comisiones que pueden cobrar las administradoras, con el objeto de simplificar su estructura. Para esto se eliminó la autorización para cobrar comisiones fijas y porcentuales por concepto de administración de saldos.

Finalmente, por circulares de la Superintendencia de AFP se han realizado cambios significativos a la normativa de traspasos. En 1982 se obligó a los trabajadores a suscribir las solicitudes de afiliación y traspaso en una sucursal de la AFP elegida; en 1983 se instruyó a las administradoras para que tuvieran en todas las sucursales un libro de afiliaciones y traspasos, prefoliado, registrado y timbrado por la Superintendencia, que no podía sacarse fuera de las sucursales (para asegurar así que los trabajadores concurren efectivamente a las agencias). Posteriormente, en 1987, estos requisitos de utilización del libro y de concurrencia a las sucursales fueron derogados. En 1997 se estableció la obligación de adjuntar a las solicitudes de traspaso fotocopias de la cédula de identidad y de la última cartola cuatrimestral. Este último cambio significó una importante caída en el número de vendedores y traspasos del sistema.

IV. RESULTADOS DEL SISTEMA DE AFP

El sistema de AFP lleva operando dieciocho años. Aunque este período resulta aún insuficiente para evaluar su desempeño en el largo plazo⁴⁰, resulta igualmente pertinente examinar sus resultados con el objeto de identificar los aspectos de diseño que podrían ser mejorados.

⁴⁰ Por ejemplo: las pensiones de vejez que se están pagando actualmente han sido financiadas en mayor porcentaje con el Bono de Reconocimiento que con la capitalización de cotizaciones en las cuentas individuales del sistema AFP. Además, existen trabajadores que reciben pensiones del régimen antiguo y del sistema de AFP.

IV.1. Cobertura

Hay distintos conceptos que se pueden utilizar para medir la cobertura de un sistema de pensiones⁴¹. En esta oportunidad nos interesa analizar dos de ellos: la relación cotizantes sobre fuerza de trabajo ocupada y la relación entre cotizantes y afiliados.

Utilizando el indicador de cotizantes sobre fuerza de trabajo ocupada, se concluye que la cobertura del sistema de AFP aumentó fuertemente en el período 1982-98, particularmente en los primeros años después de la reforma por el traspaso masivo de trabajadores desde el régimen antiguo a las AFP. No obstante, superada esta primera etapa, la cobertura ha seguido incrementándose hasta llegar a 59% en diciembre de 1998 (véase Cuadro 4). Por otra parte, la cobertura total de los sistemas de pensiones obligatorios para la población civil, calculada sumando los cotizantes de las AFP y del régimen antiguo (INP), sube desde 53% en 1982 a 70% en 1997. El acelerado desarrollo que experimentó la economía chilena entre 1985 y 1998, junto a los incentivos que ofrece el sistema para cotizar, son probablemente las principales razones que explican el aumento de la cobertura. Sin embargo, ésta es aún inferior a los máximos niveles alcanzados por el régimen antiguo durante la década del 70 (86%)⁴².

El principal problema de cobertura está focalizado en los trabajadores independientes. En diciembre de 1998 cotizaban en las AFP sólo 59.458 trabajadores independientes, de un total de 1.468.940 ocupados independientes, es decir, una cobertura de sólo 4%. A fines de 1998 los independientes eran un 2% de los cotizantes a las AFP, mientras que a esa misma fecha representaban un 27% de los ocupados. La solución al tema de los independientes —que no están obligados a cotizar— es compleja, entre otras razones porque no basta con establecer la obligación de cotizar (esto sería poco efectivo, pues no es fácil controlar el cumplimiento de esta obligación y, además, puede tener costos políticos, ya que muchos independientes tienen bajas remuneraciones).

La relación cotizantes sobre afiliados ha sido usada como indicador de morosidad (o "cobertura efectiva") del sistema (ver Cuadro 4). Sin embargo, la evidencia sugiere que la diferencia entre ambas cifras se explica principalmente por personas que se han retirado de la fuerza laboral y, en menor medida, por trabajadores que han quedado cesantes, por lo que la tasa de morosidad efectiva sería baja. De hecho, estimaciones de la industria de AFP indican que las cotizaciones no pagadas, tanto declaradas como no declaradas, son equivalentes al 0,7% de los fondos de pensiones⁴³. Por otra parte, el sistema de AFP ofrece incentivos correc-

⁴¹ Chamorro (1992).

⁴² Cheyre (1991, página 44). Sin embargo, la información de cotizantes de las Cajas tiene aparentes inconsistencias. Reflejo de esto es el hecho de que en sólo dos años, de 1980 a 1982 (segundo año de operaciones del sistema de AFP), la cobertura disminuye de 71% a 53%.

⁴³ Ver PrimAmérica Consultores (abril 1999, p. 20).

CUADRO 4
INDICADORES SISTEMA DE PENSIONES

Variable	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cobertura																		
Afiliados	1.400.000	1.440.000	1.620.000	1.930.353	2.283.830	2.591.484	2.890.680	3.183.002	3.470.845	3.739.542	4.109.184	4.434.795	4.708.840	5.014.444	5.320.913	5.571.482	5.780.400	5.966.143
Cotizantes AFP	n.d.	1.060.000	1.230.000	1.560.000	1.558.194	1.749.381	2.023.739	2.167.568	2.267.622	2.289.254	2.486.813	2.695.580	2.792.118	2.879.637	2.961.928	3.121.139	3.296.361	3.149.755
Cobertura AFP / Afiliados	n.d.	73,6%	75,9%	70,5%	68,2%	67,5%	70,0%	68,1%	65,3%	61,2%	60,5%	60,8%	59,3%	57,4%	55,7%	56,0%	57,0%	52,8%
Cobertura AFP = cotizantes / fuerza trabajo ocupada	n.d.	36,0%	39,1%	41,6%	44,0%	44,9%	48,8%	49,2%	49,6%	50,6%	53,7%	55,3%	54,6%	56,2%	57,2%	58,9%	61,3%	58,6%
Cotizantes INP (1)	731.930	488.850	477.750	459.480	454.410	442.380	437.820	421.366	387.926	367.808	350.566	336.311	308.728	279.761	282.671	258.899	245.490	n.d.
Cotizantes sistema (INP + AFP)	n.d.	1.548.850	1.707.750	1.819.480	2.012.604	2.191.761	2.461.559	2.588.934	2.655.548	2.657.062	2.837.379	3.031.891	3.100.846	3.159.398	3.244.599	3.380.038	3.541.851	n.d.
Cobertura total = cotizantes sistema / fuerza trabajo ocupada	n.d.	52,6%	53,1%	55,7%	56,9%	57,1%	61,5%	60,7%	60,1%	59,6%	62,5%	63,5%	62,2%	63,3%	65,0%	68,7%	70,4%	n.d.
Remuneración imponible mensual cotizantes AFP (US\$ Dic. 98)	n.d.	397	342	311	284	316	297	322	359	373	389	413	448	473	502	524	549	551
Índice Remunerac. imp. cotiz. AFP / Índice salarios economía	n.d.	100,0	90,0	85,0	76,2	83,1	77,7	80,6	87,2	86,3	87,7	89,6	92,1	93,2	92,1	93,7	96,9	94,6
Pensiones																		
Pensiones pagadas por el sistema de AFP	n.d.	4.465	11.171	20.085	26.426	35.665	45.915	56.366	69.435	87.061	112.800	131.130	155.326	188.288	216.476	238.491	262.901	290.232
Vejez normal	n.d.	n.d.	393	1.730	2.647	4.835	7.980	11.819	17.129	23.876	30.141	35.763	43.089	51.495	56.281	61.374	64.705	71.172
Vejez anticipada	n.d.																	
Invalidez total	n.d.	791	2.272	4.058	5.729	7.979	10.620	12.786	14.388	15.777	15.479	15.404	15.189	15.841	17.511	17.864	18.917	20.165
Invalidez parcial	n.d.																	
Viudez	n.d.	1.108	2.521	4.340	5.872	7.740	9.797	11.906	14.245	17.214	20.472	22.810	25.848	29.948	32.325	35.516	38.792	41.799
Orfandad	n.d.	2.566	5.821	9.665	11.768	14.539	18.649	18.669	19.798	23.079	29.414	29.262	31.450	34.647	36.186	38.468	41.097	44.945
Otras	n.d.	n.d.	164	292	410	572	671	814	1.051	1.325	1.621	1.805	2.122	2.545	2.867	3.252	3.648	4.137
Monto promedio de las pensiones (US\$ Dic. 98)	n.d.	n.d.	79,96	89,03	83,19	105,22	105,99	131,28	136,26	128,38	158,15	172,48	168,53	182,31	186,57	186,96	189,19	185,75
Vejez normal	n.d.																	
Vejez anticipada	n.d.																	
Invalidez total	n.d.	395,94	525,02	270,96	243,94	259,99	245,29	281,10	261,49	240,09	270,73	281,88	275,81	290,74	292,92	283,08	272,39	270,50
Invalidez parcial	n.d.																	
Viudez	n.d.	143,75	125,95	109,98	102,51	111,02	102,95	118,21	114,20	104,29	121,19	134,81	141,05	146,05	151,54	147,38	145,90	150,92
Orfandad	n.d.	41,23	35,32	30,88	28,72	32,46	29,96	34,58	36,75	35,73	38,68	45,74	46,02	52,36	54,35	53,86	52,85	53,76
Otras	n.d.	90,08	74,75	61,74	55,29	59,71	64,38	65,95	63,32	63,00	65,32	71,44	76,79	76,90	79,07	73,37	71,54	76,51
Fondos de pensiones																		
Fondos de pensiones (MM US\$ Dic. 98)	302	942	1.705	2.246	3.093	4.057	4.962	6.091	7.511	9.942	14.072	15.680	20.137	24.321	25.854	27.396	29.945	29.780
Fondos de pensiones / PIB (%)	0,9	3,7	6,5	8,5	10,6	12,7	14,2	15,1	17,7	24,3	31,4	30,6	38,0	42,1	40,0	41,4	42,7	43,8
Ahorro previsional (MM US\$) (2)	n.d.	471,2	461,8	494,4	554,9	666,4	746,4	1.009,1	1.169,1	1.280,8	1.675,5	1.760,9	1.977,1	2.244,0	2.567,0	2.182,1	2.203,5	n.d.
Ahorro previsional / PIB (%) (2)	n.d.	n.d.	1,8	1,7	1,9	2,0	2,2	2,3	2,5	2,8	3,1	3,7	3,4	3,6	3,8	3,8	3,1	n.d.
Portafolio fondos de pensiones (%)																		
Instrumentos estatales	28,1	26,0	44,5	42,1	42,4	46,6	41,4	35,4	41,6	44,1	38,3	40,9	39,3	39,7	39,4	42,1	39,6	41,0
Instituciones financieras	71,3	73,4	53,4	55,7	56,0	48,7	49,4	50,1	39,2	33,5	26,6	25,2	20,6	20,1	23,1	24,6	30,1	32,1
Letras hipotecarias	9,4	46,8	50,7	42,9	35,2	25,5	21,3	20,6	17,7	16,1	13,4	14,2	13,1	13,7	15,8	17,9	17,0	16,6
Depósitos a plazo y pagarés inst. financieras	61,9	26,6	2,7	12,2	20,4	22,9	27,4	28,5	20,8	16,3	11,7	9,4	6,1	4,8	5,3	4,2	10,7	13,6
Bonos y acciones inst. financieras	0,0	0,0	0,0	0,6	0,4	0,3	0,7	1,0	0,7	1,1	1,5	1,6	1,4	1,6	2,0	2,5	2,5	1,8
Empresas	0,6	0,6	2,2	1,8	1,1	4,6	8,8	14,5	19,2	22,4	34,9	33,6	39,1	38,4	34,7	29,8	25,9	18,3
Acciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	6,2	8,1	10,1	11,3	23,8	24,0	31,8	32,1	29,4	25,1	22,6	14,5
Bonos	0,6	0,6	2,2	1,8	1,1	0,8	2,6	6,4	9,1	11,1	11,1	9,6	7,3	6,3	5,3	4,7	3,3	3,8
Fondos de inversión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,9	2,6	3,0	3,1	2,9
Extranjero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,9	0,2	0,5	1,1
Otros	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,1	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	0,2
Rentabilidad fondo de pensiones (% real)	12,9%	28,5%	21,3%	3,6%	13,4%	12,3%	5,4%	6,5%	6,9%	15,6%	29,7%	3,0%	16,1%	18,2%	-2,5%	3,5%	1,7%	-1,6%
Rentabilidad instrumentos alternativos																		
Variación real IPSA (%) (3)	-43,2%	-25,0%	-10,3%	-12,4%	61,8%	123,7%	33,2%	42,3%	54,6%	30,9%	128,2%	6,4%	51,5%	37,0%	-10,1%	-15,0%	6,8%	-17,6%
Tasa de interés real depósitos 90-365 días (%)	13,2%	12,1%	7,8%	8,4%	8,2%	4,1%	4,3%	4,6%	6,8%	9,4%	5,4%	5,3%	6,4%	6,4%	5,9%	6,9%	6,5%	7,9%

(Continuación Cuadro 4)

Variable	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Administradoras de fondos de pensiones																		
Número de AFP	12	12	12	12	11	12	12	13	13	14	13	19	20	21	16	13	13	9
Concentración de mercado cotizantes																		
* Índice de Herfindahl	n.d.	0,184	0,168	0,166	0,175	0,177	0,179	0,176	0,179	0,185	0,184	0,181	0,182	0,178	0,181	0,184	0,187	0,217
* % AFP de mayor tamaño	n.d.	63,6%	60,2%	62,0%	62,8%	63,5%	66,2%	66,4%	67,7%	68,2%	68,7%	68,9%	68,3%	67,5%	67,1%	66,4%	67,2%	72,1%
Concentración de mercado fondos de pensiones																		
* Índice de Herfindahl	0,217	0,194	0,180	0,174	0,179	0,182	0,178	0,172	0,168	0,158	0,147	0,136	0,130	0,125	0,131	0,134	0,140	0,169
* % AFP de mayor tamaño	75,1%	71,5%	66,8%	66,4%	65,8%	66,7%	66,7%	66,7%	65,0%	62,8%	59,1%	56,6%	54,5%	52,8%	52,4%	52,1%	55,8%	62,0%
Comisiones cobradas por las AFP																		
Comisiones fijas mes por cotiz. y mant. saldo (US\$ Dic. 98)	3,2	3,2	3,4	2,9	2,1	1,7	1,4	1,6	1,1	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,5	0,3	0,7
Comisión % sobre mantención de saldo	0,76%	0,72%	0,88%	0,84%	0,55%	0,51%	0,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Comisión % sobre la renta imponible	2,44%	2,66%	3,66%	3,58%	3,57%	3,40%	3,39%	3,56%	3,25%	2,99%	2,97%	2,93%	2,95%	2,92%	3,04%	2,90%	2,90%	2,61%
Costo previsional anual AFP para renta de UF 17 (4)																		
US\$ Dic. 98	196	207	285	275	266	255	247	237	212	196	192	190	192	189	197	189	189	174
% Renta imponible	3,1%	3,3%	4,5%	4,4%	4,2%	4,1%	3,9%	3,8%	3,4%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	2,7%
Comisión anual promedio por cotizante (US\$ Dic. 98) (5)																		
US\$ Dic. 98	n.d.	83	84	85	75	72	68	75	84	87	99	108	118	126	138	143	146	131
% Renta imponible	n.d.	1,8%	2,0%	2,3%	2,2%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	1,9%	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%	2,3%	2,2%	2,0%
Costo operacional AFP neto seguro (Mill. US\$ Dic. 98)	n.d.	113	96	106	106	104	110	136	148	176	199	235	289	329	350	386	414	352
* Comercial (remuneración vendedores y gasto comercial)	n.d.	38	24	24	22	22	23	32	33	41	51	69	98	121	146	184	210	162
* Remuneración personal administrativo	n.d.	28	29	33	34	37	41	50	57	67	73	80	90	100	97	95	99	99
* Gastos de administración	n.d.	19	19	25	28	30	33	41	43	48	54	62	71	79	78	76	74	67
* Otros gastos operacionales	n.d.	28	25	24	21	14	13	14	15	20	21	24	29	29	29	31	31	25
Costo operacional neto seguro por cotizante / Renta imponible	n.d.	n.d.	1,9%	2,1%	2,0%	1,6%	1,5%	1,6%	1,5%	1,7%	1,8%	1,9%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	1,7%
Traspasos entre AFP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	211.256	177.476	183.410	274.733	282.734	388.533	505.367	626.114	879.976	982.220	1.323.409	1.528.825	1.574.398	695.594
Traspasos / cotizantes promedio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	14,5%	10,7%	9,7%	13,1%	12,7%	17,1%	21,2%	24,2%	32,1%	34,6%	45,3%	50,3%	49,1%	21,6%
Rentabilidad AFP sobre patrimonio (6)	n.d.	-19,7%	-1,8%	2,7%	15,1%	26,2%	26,9%	25,0%	48,3%	44,4%	38,8%	23,7%	24,6%	16,9%	19,5%	15,5%	16,4%	18,5%
Personal AFP	n.d.	4.101	3.753	4.929	5.600	5.501	5.864	6.555	6.921	8.005	8.910	12.241	16.086	20.343	21.113	23.798	22.393	10.788
* Administrativos	n.d.	2.221	2.551	2.595	3.185	3.252	3.532	3.939	4.306	4.566	4.762	5.815	5.477	5.543	5.628	5.811	4.945	4.445
* Agentes de venta	n.d.	1.880	1.202	2.334	2.415	2.249	2.312	2.615	2.615	3.439	4.148	6.426	10.609	14.800	15.485	17.987	17.448	6.343
Afiliados / Personal administrativo	n.d.	648	635	744	717	797	814	808	806	819	863	763	860	905	945	959	1.169	1.342

(1) INP = Instituto de Normalización Previsional.

(2) Ahorro previsional = cotizaciones + intereses (a una tasa anual constante de 5%) + otros aumentos comisiones-pensiones.

(3) Índice de Precios Selectivo de Acciones.

(4) UF 17 = US\$ 527 a diciembre de 1998. El costo previsional es igual a la suma de todas las comisiones cobradas por el sistema de AFP a un cotizante de UF 17. Este último valor corresponde a la renta promedio del sistema de AFP a diciembre 1998.

(5) Ingreso por comisiones de las AFP netos del costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, dividido por el número de cotizantes promedio del año.

(6) Utilidad del período sobre patrimonio promedio

Elaboración propia en base a antecedentes de la Superintendencia de AFP, Banco Central de Chile y de PrimAmerica Consultores.

tos para que se paguen las cotizaciones, pues establece una directa relación entre éstas y los beneficios recibidos, castiga a los empleadores morosos que no pagan las contribuciones o lo hacen con atraso (multas, aplicación de tasas de interés superiores a las de mercado) y dispone que las AFP puedan cobrar comisiones sólo cuando las cotizaciones quedan registradas en la cuenta individual del trabajador. Además, un elevado porcentaje de la evasión se soluciona cuando los empleadores pagan con atraso las cotizaciones o cuando éstas se recuperan mediante procesos judiciales de cobranza y los afiliados no cotizantes están cubiertos por el sistema en la medida en que hayan cotizado en el pasado⁴⁴. No obstante, si una persona tiene muchas "lagunas" de cotizaciones por causa de períodos prolongados de desempleo, obtendrá un menor nivel de beneficios, problema que depende de las condiciones del mercado laboral (en todo caso, y como explicamos antes, si el beneficio que se obtiene del sistema de AFP es muy bajo, el trabajador podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado, siempre que cumpla con los requisitos establecidos en la ley).

IV.2. Pensiones

El número de pensionados del sistema de AFP aumentó desde 4.465 en diciembre de 1982 hasta 290.232 en igual mes de 1998. A esta última fecha había 21 afiliados y 11 cotizantes por pensionado. Las pensiones de vejez representan 61% del total de pensiones; las de invalidez, un 8%; y las de sobrevivencia, un 31%. Poco más de la mitad de los pensionados (51%) por vejez están acogidos a pensión anticipada.

Por otra parte, un 40% de las personas que se encontraban recibiendo pensiones a fines de 1998 había escogido el retiro programado; 58%, la renta vitalicia; y 2%, la renta temporal con renta vitalicia diferida. El 84% de los pensionados en forma anticipada contrataron rentas vitalicias (sólo pueden optar por renta vitalicia los afiliados que reciban pensiones iguales o superiores a la pensión mínima de vejez).

Las comisiones de intermediación de rentas vitalicias han subido año a año hasta llegar, en promedio, a más del 5,5% del valor de la prima (capital que transfiere el afiliado a la compañía de seguro). Naturalmente, esto implica una caída en el monto de la pensión a recibir, por lo que el fenómeno ha motivado distintas iniciativas de cambios legales. El origen del problema parece encontrarse en la combinación de dos factores independientes: por una parte, la falta de informa-

⁴⁴ Se presume que el afiliado se encontraba cotizando si su muerte o declaración de invalidez ocurre en el tiempo en que prestaba servicios, si se trata de un afiliado dependiente o si hubiere cotizado en el mes calendario anterior a dichos siniestros, si se trata de un afiliado independiente. Los trabajadores dependientes que quedan cesantes y dejan de contribuir a las AFP están cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia hasta por un período de doce meses posterior al despido.

ción entre las personas que eligen modalidad de pensión y, por otra, la preferencia por obtener un capital líquido y no una pensión al momento del retiro. Se ha argumentado que la regulación no ha sido efectiva para evitar que esta "preferencia por liquidez" interfiera en la decisión de pensión y que ésta sería la causa del aumento en las comisiones por corretaje de rentas vitalicias⁴⁵.

Aunque la regulación del sistema de pensiones permite, al momento de pensionarse, retirar parte del capital acumulado (el "excedente de libre disposición"), se exige que el saldo de la cuenta individual alcance para financiar una pensión que sea al menos igual al 70% del sueldo promedio. Quienes no cumplen con esta condición, pero sí pueden pensionarse (para lo cual sólo se exige un 50% del sueldo promedio) y desean obtener un capital líquido, tienen entonces incentivos para comprar rentas vitalicias y negociar con el corredor para que éste comparta su comisión, pues de esta manera obtienen los fondos líquidos que la regulación no les permite retirar. Por otra parte, quien ha contratado un retiro programado puede, posteriormente, cambiar de modalidad de pensión y contratar una renta vitalicia, con la única condición de que su valor sea superior al 110% de la pensión mínima. En este caso existe un incentivo para que los afiliados cambien de retiro programado a rentas vitalicias y hagan "líquido" su fondo por la vía de compartir la comisión con el corredor. La solución a estos problemas pasaría, en consecuencia, por cambios de regulación que establezcan iguales requisitos de pensión anticipada y retiro de excedentes, y que modifiquen las condiciones para cambiar de modalidad de pensión. Esta propuesta se compara con la de un proyecto de ley, en trámite parlamentario por más de dos años, que propone establecer nuevos mecanismos de comercialización más transparentes, que permitirían disminuir los costos de intermediación.

El monto promedio mensual de las pensiones por vejez normal y anticipada era, en diciembre de 1998, de US\$ 186 y US\$ 286 respectivamente, mientras que el promedio de las pensiones de invalidez y sobrevivencia (viudez) era de US\$ 270 y US\$ 151 (ver Cuadro 4).

Aunque no se dispone de información desagregada por sexo, el monto de las pensiones por vejez normal debería ser mayor para los hombres que para las mujeres, pues éstas últimas tienen mayores expectativas de vida y pueden pensionarse cinco años antes. Tal como se comentará más adelante, esta situación puede tener, en el futuro, efectos de importancia sobre el nivel de gasto en pensiones mínimas. En todo caso, la regulación permite que la mujer (o el hombre) postergue la edad de pensión para aumentar así el monto del beneficio.

Cuando se creó el sistema de AFP se estimó que con una tasa de cotización de 10% de la remuneración imponible y con tasas de rentabilidad de las inversiones de 4% real anual, los trabajadores podrían obtener pensiones por vejez equivalentes al 75% de las últimas remuneraciones⁴⁶. Un estudio realizado por una

⁴⁵ Ver Echeñique (1998).

⁴⁶ Ver Larraín (1991).

administradora de fondos de pensiones en 1994, que abarcó a 6.000 pensionados, encontró que los primeros pagos de pensiones de vejez anticipada fueron equivalentes al 81% de la renta en actividad y a 73% en el caso de las pensiones de vejez normal. Algunos de estos pensionados hicieron uso de su derecho a retirar excedentes de libre disposición. Si se suma el valor de este retiro a la pensión, las pensiones anticipadas suben al 86% de la renta en actividad y las pensiones de vejez normal al 81%. En el caso de las pensiones de invalidez, la relación encontrada fue de 70%, que es el porcentaje establecido en la regulación⁴⁷.

El nivel actual de las pensiones de vejez está fuertemente influenciado por el monto de los Bonos de Reconocimiento, que representan un alto porcentaje de los saldos de las cuentas individuales de los trabajadores que se han retirado, y por las dobles pensiones (personas que se han pensionado por el régimen antiguo, pero continúan trabajando y reciben otra pensión del sistema de AFP). Las primeras generaciones de trabajadores que se pensionen en el futuro financiando sus beneficios íntegramente con las cotizaciones capitalizadas en las AFP, sin Bono de Reconocimiento, se beneficiarán de las altas tasas de rentabilidad promedio obtenidas en el período 1981-1998 (si se proyecta la pensión de vejez que recibiría un trabajador que inició labores en mayo de 1981, asumiendo una rentabilidad de 5% real anual desde 1999 en adelante, se obtiene una pensión equivalente al 102% de las últimas remuneraciones).

Las pensiones que otorga el sistema de AFP son comparativamente mayores que las del régimen antiguo. La última información publicada por la Superintendencia de AFP, correspondiente a junio de 1993, indicaba que las pensiones por vejez e invalidez del sistema de AFP eran 43% y 68% superiores al monto promedio de los mismos tipos de pensiones en las antiguas Cajas de Previsión. Las pensiones de viudez de las AFP eran mayores en 42% que las del régimen antiguo, mientras que las de orfandad eran inferiores en 9%⁴⁸.

IV.3. Rentabilidad de los fondos de pensiones

La rentabilidad real promedio anual de los fondos de pensiones fue de 11% entre mayo de 1981 y diciembre de 1998. Los retornos anuales han sido bastante fluctuantes, pues alcanzaron un máximo de 29,7% en 1991 y un mínimo de -2,5% en 1995. Esta fluctuación se debe al sistema de valorización de las inversiones que se realiza a precios de mercado, de manera que los cambios en las cotizaciones accionarias y los movimientos de las tasas de interés se transmiten rápidamente a los precios de valorización y a la rentabilidad (ver Cuadro 4).

⁴⁷ Ver Baeza (1996).

⁴⁸ Para realizar estas comparaciones no se corrigió por la probable subestimación del valor de las pensiones pagadas por el sistema de AFP, debido a los retiros de excedentes de libre disposición y a las dobles pensiones.

Los resultados de rentabilidad no permiten sacar conclusiones respecto a la calidad de la gestión de inversiones de las AFP, pues no se cuenta con un *benchmark* apropiado con el cual comparar. A modo de referencia, en el Cuadro 4 se han incluido la variación anual del Índice de Precios Selectivo de Acciones (IPSA) de la Bolsa de Comercio de Santiago y la tasa de interés real de los depósitos entre 90 y 365 días. En cualquier caso, hay tres factores que son independientes de la gestión de las AFP y que han influido en los resultados históricos de rentabilidad: la flexibilización paulatina de la regulación de inversiones, que permitió la apertura de nuevas oportunidades de inversión y evitó que una concentración excesiva de los fondos en pocos instrumentos perjudicara la rentabilidad; el apoyo del Estado a las entidades financieras con posterioridad a la crisis económica de los años 1982 y 1983, que culminó con la intervención de varias de ellas y permitió evitar pérdidas de importancia para los tenedores de títulos de deuda de los bancos, entre ellos los fondos de pensiones (en esa época más del 50% de los fondos estaba invertido en títulos de deuda bancaria), y el fuerte crecimiento de la economía entre 1984 y 1998, que se tradujo en una significativa apreciación del valor de los activos en el país.

La tasa de retorno de los fondos es un determinante principal de los resultados futuros del sistema. Sin duda, las rentabilidades históricas son superiores a las que se pueden proyectar razonablemente para el futuro, pero aún así estas últimas cifras deberían ser mayores que las cifras utilizadas para proyectar las pensiones al comenzar el sistema (4% a 5%). En una economía donde no sobra capital, la productividad de este factor de producción será superior a la tasa de crecimiento en salarios y empleo. De hecho, información para muchos países y épocas muestra que esta diferencia puede estar entre 2 y 3 puntos porcentuales⁴⁹. En el caso de Chile, esto significa que 5% de retorno es un límite inferior para proyectar la rentabilidad de fondos.

IV.4. Rentabilidad de las cuentas individuales

La rentabilidad de las cuentas individuales, relevante para el cálculo de los saldos que acumularan los cotizantes al término de su vida laboral y de las pensiones de vejez que podrán financiar, depende de la rentabilidad de los fondos de pensiones y de las comisiones que se descuentan de los saldos acumulados en las cuentas individuales (actualmente, sólo la comisión fija se deduce de dichos saldos; la comisión porcentual se descuenta de la renta imponible). La rentabilidad de las cuentas individuales, así definida, registró un promedio de 8,9% real anual en el período 1981-1998⁵⁰, para una renta de UF 15 (el promedio de la renta imponible del sistema es actualmente de UF 18), inferior en 2,1 puntos porcentuales a la rentabilidad de los fondos de pensiones⁵¹.

⁴⁹ Ver World Bank (1994).

⁵⁰ PrimAmérica Consultores (1999).

⁵¹ UF 15 = US\$ 465 y UF 18 = US\$ 558, a diciembre de 1998.

Actualmente las AFP no cobran comisiones como porcentaje de los fondos administrados, por lo que la diferencia entre la rentabilidad de las cuentas y de los fondos se irá reduciendo en el tiempo, a medida que los saldos acumulados vayan creciendo y adquieran mayor importancia en relación con las comisiones mensuales.

IV.5. Costos de operación y comisiones cobradas por las AFP

En diciembre de 1998 las AFP cobraban, en promedio, una comisión igual a 2,6% de la remuneración imponible, incluido el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia (que representaba a esa fecha aproximadamente un 0,7% de la remuneración imponible), y una comisión fija mensual de US\$ 0,7. La comisión porcentual subió fuertemente entre 1981 y 1984, debido a los malos resultados financieros de las AFP y al mayor costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, pero desde 1985 hasta 1998 ha bajado casi sostenidamente (ver Cuadro 4). Un comportamiento similar, aunque más acentuado, presentan las comisiones fijas entre 1981 y 1997. Sin embargo, en 1998 este comportamiento se revirtió registrándose un incremento de estas comisiones. En los inicios del sistema, las AFP también podían cobrar una comisión porcentual sobre el saldo de la cuenta individual, que fue eliminada en 1988 (ver Cuadro 4).

A pesar de esta baja en las tasas porcentuales de comisión, los ingresos por comisiones netos del costo de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia suben desde US\$ 83 anuales por cotizante en 1982 a US\$ 85 en 1984. Entre 1984 y 1987 disminuyen, pero vuelven a aumentar sostenidamente a partir de 1988 y hasta 1997, pasando desde US\$ 75 a US\$ 146 anuales por cotizante. En 1998 bajan a US\$131 (ver Cuadro 4). El alza del período 1988-97 se explica por el aumento de las remuneraciones imponibles de los cotizantes, que ha sido mayor que la caída registrada en la tasa de comisión porcentual sobre la renta imponible.

Durante los últimos años se ha intensificado el debate sobre el nivel de las comisiones que cobran las AFP, particularmente cuando se las compara con las comisiones de otras alternativas de ahorro en Chile y con las comisiones cobradas por las administradoras de fondos de otros países. Un estudio reciente determina que, excluido el seguro de invalidez y sobrevivencia, el costo de las comisiones fue equivalente al 1,3% de los activos administrados en el período mayo 1981 a junio 1998⁵². El mismo estudio proyecta que, si se mantienen las comisiones, el costo equivalente sería de 0,53% de los activos para el período mayo 1981-mayo 2021. Estas cifras son inferiores al costo de administración promedio de fondos mutuos de renta fija y renta variable en Chile (2,9% de los activos); al costo promedio de administración de los fondos mutuos en Estados Unidos (1,1% de los activos); y al costo de administración de los programas de pensiones de Estados Unidos, conocidos como 401 K (1,25% del fondo administrado).

⁵² Ver Rodríguez (1998).

Otro trabajo compara las comisiones de las AFP en el período 1997-1998 con las cobradas por las entidades financieras en las libretas de ahorro bancarias y en los depósitos a plazo, y con los costos de las corredoras de bolsa en las cuentas de custodia (incluido un margen de utilidad), encontrando que las comisiones de las AFP son 67% más altas que la alternativa de menor costo entre las tres señaladas anteriormente⁵³. Un tercer estudio compara también los precios de oferta de sistemas de pensiones en diez países, homologándolos por diferencias en la tasa del seguro de invalidez y sobrevivencia y en el poder de compra, concluyendo que Chile está en el grupo de países "caros" y que es el tercero más caro de los siete países en ese grupo⁵⁴. Según este trabajo, los países "baratos" son Bolivia, México y Australia. Las comisiones bajas en Bolivia se explicarían por niveles inferiores en la calidad del servicio ofrecido por las administradoras, mientras que en el caso de México las menores comisiones podrían ser propias de un período de introducción del sistema de AFORE⁵⁵. La situación de Australia es particularmente interesante porque su "nuevo" sistema de pensiones es de cotización definida y se ha desarrollado por más de siete décadas.

Otro estudio muestra que en 1997 el precio de oferta en Australia habría sido 60% más bajo que en Chile. Sin embargo, si se proyectan las comisiones cobradas durante toda la vida activa del trabajador, su monto en Australia sólo sería 30% inferior al cobrado por las AFP chilenas. De acuerdo con este trabajo, las ventajas de costo del sistema australiano se explicarían principalmente por la autorización a los empleadores para crear "AFP cerradas"; por la existencia de una regulación que impone menos condiciones para la formación de administradoras y que otorga mayor flexibilidad para definir el número de portfolios de inversión que pueden ofrecer a sus afiliados y el tipo de comisiones que pueden cobrar; y por el mayor desarrollo del sistema tributario y la mayor penetración de la industria financiera, que permiten a las administradoras contar con una mejor "infraestructura institucional" y, a través de ella, acceder a economías de escala y de ámbito⁵⁶.

Aunque la controversia no está resuelta, entre otras razones por las diferencias en la cantidad y calidad del servicio que ofrecen las administradoras de cuentas individuales y de fondos en distintas industrias y países que dificultan las comparaciones, parece que los resultados de los estudios realizados tienden a coincidir en que el costo del sistema de AFP no es mayor que el de otros productos similares, pero sí podría bajar con cambios a algunas regulaciones específicas. En la sección VI volveremos a este tema.

⁵³ Salvador Valdés. Artículo publicado en *El Diario* con fecha 31 de mayo de 1999.

⁵⁴ Valdés (1999).

⁵⁵ Administradora de Fondos para el Retiro.

⁵⁶ Valdés y Bateman (1999).

IV.6. Organización de la industria

Desde los inicios del sistema de AFP se ha registrado una fuerte competencia en la industria. A diciembre de 1981, operaban 12 administradoras, que eran propiedad de grupos empresariales, organizaciones de trabajadores y entidades gremiales. Como resultado de la crisis financiera registrada en 1982, varias instituciones financieras fueron intervenidas y la participación en las AFP que mantenían sus respectivos grupos controladores fue liquidada en un proceso de "capitalismo popular" y con la venta de paquetes accionarios a instituciones financieras y de seguros extranjeras⁵⁷.

El número de administradoras se mantuvo relativamente constante hasta 1990, año en que termina el período de gobierno militar y asume un presidente elegido democráticamente. Una vez disipadas las dudas respecto al apoyo que el nuevo gobierno daría al sistema de AFP, y conocida su voluntad para estimular la entrada de otras administradoras al mercado, se produce un importante incremento del número de competidores, que llegó a 21 en diciembre de 1994. A esto contribuyeron también las altas rentabilidades patrimoniales promedio que registraban las AFP durante esos años (ver Cuadro 4). Posteriormente se inició un período de fuerte ajuste en la industria, caracterizado por procesos de fusiones y adquisiciones que han reducido el número de AFP hasta llegar a ocho en enero de 1999, y que se explica por la intensidad de la competencia que impidió a varias administradoras alcanzar participaciones de mercado que les permitieran llegar al punto de equilibrio y aprovechar las economías de escala que aparentemente existen en la industria de AFP.

Actualmente, las administradoras de mayor tamaño están controladas por grupos que también tienen inversiones en el sector bancario, destacando una creciente participación de inversionistas extranjeros. Los sindicatos de trabajadores y entidades gremiales de carácter laboral participan en las dos AFP de menor tamaño en la industria.

Los niveles de concentración de mercado, medidos por el volumen de fondos administrados, mostraron una tendencia descendente entre 1981 y 1994. En este período, varias AFP pequeñas y medianas aumentaron su participación de mercado y, además, se formaron nuevas administradoras. Entre 1995 y 1998 la tendencia se revirtió como consecuencia del proceso de fusiones y adquisiciones. El índice de Herfindahl bajó de 0,217 en 1981 a 0,125 en 1994 y subió a 0,169 en diciembre de 1998. En número de cotizantes la situación es distinta, pues el índice tuvo un valor de 0,184 en 1982 y de 0,217 en diciembre de 1998, mostrando también un significativo aumento en los últimos 4 años (en 1994 era de 0,178) (ver Cuadro 4).

⁵⁷ El capitalismo popular fue un programa de ventas de acciones al público, que otorgaba créditos a largo plazo para pagarlas y ventajas tributarias.

La mayor concentración de la industria y la participación de grupos con intereses en el sector bancario y de seguros en la propiedad de las administradoras ha abierto un debate respecto al poder económico de las AFP y a la necesidad de otorgar mayor participación a los afiliados en las decisiones de inversión. Este poder se derivaría de su posibilidad de influir en la administración de las compañías donde se invierten los fondos y de afectar el precio de los activos financieros que transan. Sin embargo, la evidencia sugiere que las AFP no tienen mayor o menor poder económico que otros intermediarios financieros de tamaño similar para afectar los precios de estos activos⁵⁸. Además, la creciente integración de los mercados de capital local e internacional significa que la eventual capacidad de las AFP para influir sobre los precios, desaparecerá por completo. La inquietud por el grado de influencia de las AFP en las empresas tampoco parece fundada en hechos objetivos, pues las administradoras no pueden elegir la mayoría del directorio en ninguna de las más de cien empresas donde tienen inversiones (de hecho, los directores que han sido elegidos con los votos de las AFP representan menos del 10% del total de directores en las empresas donde los fondos tienen inversiones), y porque, a medida que aumente la diversificación internacional de los portafolios, caerá la participación relativa de las AFP en cada uno de los emisores locales.

V. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

La creación de un sistema de pensiones que acumula reservas financieras tiene cinco posibles efectos económicos principales: sobre el presupuesto fiscal; sobre el ahorro total y su composición; sobre el ritmo de desarrollo del mercado financiero; posible reducción en las distorsiones creadas por un sistema de seguridad social obligatorio sobre el mercado del trabajo; y cambios en la eficiencia económica, que dependerán principalmente del mecanismo usado por el fisco para financiar la transición desde el antiguo al nuevo sistema de pensiones.

En el caso de Chile resulta difícil estimar empíricamente cada uno de estos efectos, pues la creación del sistema de AFP coincidió con otro conjunto de reformas económicas (que se documentan en este libro), con importantes *shocks* externos (especialmente a comienzos de los 80), y con ajustes de importancia al sistema previsional antiguo, fenómenos que también impactaron sobre el ahorro, el mercado de capitales y el mercado de trabajo. Esto explica por qué, aun cumplidos dieciocho años desde la reforma, la discusión sobre estas materias tiene un marcado sesgo conceptual y no haya resultados empíricos que sean aceptados unánimemente. En las páginas siguientes revisaremos este debate y comentaremos los principales resultados que se han encontrado para el caso chileno, concentrándonos en los efectos de la reforma sobre el déficit fiscal, el ahorro y el mercado de capitales.

⁵⁸ Ver Iglesias (1998)

V.1. Impacto fiscal de la reforma

La reforma previsional de 1980 tuvo consecuencias sobre el presupuesto fiscal, pues el antiguo sistema de pensiones se encontraba desfinanciado y el Estado asumió la responsabilidad de concurrir al financiamiento de ese déficit. En este contexto, todos los efectos de la reforma sobre el valor de las obligaciones del antiguo sistema previsional y sobre el perfil temporal de los flujos de pagos de pensiones e ingresos por cotizaciones, impactaron directamente sobre el presupuesto público.

Los principales efectos de la reforma sobre el déficit previsional del sistema antiguo fueron los siguientes. En primer lugar, se produjo un importante traspaso de trabajadores hacia el nuevo sistema de AFP (ver Cuadro 4). Este hecho privó al antiguo sistema de su principal forma de financiamiento —las cotizaciones—, aumentando su déficit operacional de corto plazo (pero disminuyendo también sus gastos futuros en pensiones). En segundo lugar, la obligación de pagar Bonos de Reconocimiento a los trabajadores que se traspasaron y que se pensionan en el nuevo sistema cambió el perfil del déficit previsional hacia el futuro y, como hemos visto, también el valor presente de esa deuda⁵⁹. Finalmente, la reforma de 1980 tuvo efectos sobre el gasto esperado en pensiones mínimas y asistenciales.

Una forma de estimar el impacto de todos estos cambios sería medir la diferencia, año a año, entre el déficit previsional sin la reforma y el déficit previsional efectivo luego de la reforma. Lamentablemente no hay estimaciones del déficit "sin reforma" que permitan hacer este ejercicio⁶⁰. Por lo tanto, nos limitaremos a documentar la evolución histórica y las proyecciones del déficit previsional efectivo, cifras que nos dan una medida del esfuerzo que ha hecho y que deberá hacer el fisco durante los próximos años para cancelar la deuda previsional del antiguo sistema y para financiar el gasto de los programas de pensiones mínimas y asistenciales.

a) Evolución del déficit previsional 1981-98

El "déficit previsional total" es igual a la suma del déficit operacional de los programas de pensiones para el sector civil del sistema antiguo (diferencia entre ingresos por concepto de cotizaciones recaudadas y gastos en beneficios pagados, sin incluir el gasto en pensiones mínimas y asistenciales), el gasto por concepto de pago de BR y el gasto en pensiones mínimas y asistenciales⁶¹.

⁵⁹ Ver sección III.2.b.

⁶⁰ Wagner (1983, Tomo I, pp. 205-208) presenta algunas estimaciones muy agregadas hasta el año 2000, pero que no sirven para este propósito.

⁶¹ Se excluye de esta definición el déficit de los programas para las Fuerzas Armadas y el gasto fiscal en otros programas de la seguridad social.

Tanto el déficit operacional como el gasto en Bonos de Reconocimiento tienen naturaleza transitoria y se extinguen en el tiempo a medida que disminuye el número de pensionados en el sistema antiguo y se pensionan quienes se traspasaron al sistema de AFP. Por lo tanto, llamaremos "déficit previsional transitorio" a la suma de estas partidas, que reflejan el valor de las obligaciones del sistema antiguo con sus pensionados y afiliados, y que representan, por lo tanto, una medida del valor de la deuda implícita que tenía ese sistema.

En los años inmediatamente posteriores a la reforma, más del 75% de los afiliados al sistema antiguo se trasladó al nuevo sistema de AFP. Esto significó una importante caída en los ingresos por cotizaciones, que no fue acompañada de una disminución inmediata en el gasto en pensiones, pues se debían seguir pagando los beneficios a los trabajadores en inactividad (el gasto futuro en pensiones sí disminuye). El impacto de la pérdida de ingresos por concepto de cotizaciones sobre el déficit operacional se puede ilustrar estimando el total de cotizaciones pagadas por los afiliados del nuevo sistema previsional (que, especialmente durante los primeros años, correspondían casi exclusivamente a trabajadores traspasados desde el sistema antiguo)⁶². Así, en 1982 las cotizaciones a los fondos de pensiones representaron un 20% del déficit operacional del sistema antiguo y un 21% del déficit transitorio (ver Cuadro 5).

El nivel y la tendencia del déficit operacional también se vieron afectados por los cambios que precedieron a la creación del sistema de AFP y que permitieron bajar los gastos de los antiguos programas de pensiones⁶³. Además, en los años inmediatamente posteriores a la reforma, la baja en los ingresos del sistema antiguo se acentuó por la crisis económica de la época que incidió en una caída de los salarios reales y un aumento del desempleo. Todos estos cambios se reflejaron en un incremento inmediato del déficit operacional, que pasó de un 3,9% del PIB en 1981 a un 8,0% en 1982 (ver Cuadro 5). El gasto en Bonos de Reconocimiento, el otro componente del "déficit transitorio", ha crecido en forma sostenida, principalmente por efecto del aumento en el número de pensionados, llegando a representar el año 1998 un 25% del déficit transitorio y un 0,9% del PIB. De esta forma, el déficit previsional transitorio alcanzó un máximo de 8,16% del PIB el año 1982, inmediatamente después de la reforma, y luego comenzó a bajar sostenidamente, hasta representar un 3,6% del PIB el año 1998 (ver Cuadro 5).

Los programas de pensiones mínimas y asistenciales no fueron "creados" por la reforma y el gasto que representan tiene carácter "permanente". Aunque la magnitud absoluta del gasto en pensiones mínimas es muy baja en comparación con los otros conceptos de gasto, ha seguido una tendencia creciente que se explica tanto por el mayor valor de este beneficio como por el aumento en el número de

⁶² Sin embargo, esta cifra subestima el efecto completo, pues las tasas de cotización en el sistema de AFP son menores que en el antiguo sistema.

⁶³ Ver sección III.3 de este trabajo. Otros cambios permitieron disminuir el gasto en programas sociales. Por ejemplo, los afiliados al nuevo sistema no tienen derecho a los aguinaldos, que sí reciben los afiliados al sistema antiguo.

CUADRO 5
CHILE: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL
(% DEL PIB)

Años	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1) Déficit Previs. Transitorio ^{a/}	3,9	8,1	7,6	7,7	6,7	6,3	5,4	5,2	4,6	4,6	4,5	4,4	4,5	4,4	4,2	3,6	3,6	3,6
- Déficit Operacional	3,9	8,0	7,4	7,5	6,5	6,0	5,0	4,8	4,2	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,5	2,9	2,8	2,7
- Bonos Reconocimiento	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9
2) Déficit Previs. Permanente ^{a/}	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Pensiones Asistenciales	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- Pensiones Mínimas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3) Déficit Previsional Total [(1) + (2)]	4,1	8,4	8,0	8,2	7,2	6,8	5,9	5,6	4,9	5,0	4,8	4,7	4,8	4,7	4,5	4,0	3,9	3,9
Memo:																		
* Ahorro Sistema de AFP	n.d.	1,9	1,8	1,9	1,9	2,1	2,1	2,5	2,8	3,1	3,7	3,4	0,4	3,9	4,0	3,3	3,1	n.d.
- Contribuciones	n.d.	1,7	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,8	2,0	2,2	2,5	2,1	0,2	2,0	2,1	1,4	1,2	n.d.
- Rentabilidad	n.d.	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	1,0	1,3	1,4	0,2	1,9	1,9	1,9	2,0	n.d.
* [Ahorro AFP - Déficit Trans.]	n.d.	-6,2	-5,8	-5,9	-4,8	-4,2	-3,3	-2,7	-1,9	-1,5	-0,7	-1,0	-4,1	-0,5	-0,2	-0,3	-0,5	n.d.
* Contribuciones AFP / Déficit Previs. Transitorio	n.d.	23,2	23,3	24,2	28,5	33,1	39,5	48,0	59,9	67,8	83,7	78,3	8,3	87,6	94,8	90,5	87,4	n.d.
* Superávit fiscal neto de la Seguridad Social	8,2	5,7	5,6	7,0	7,6	8,1	8,9	7,9	7,9	7,5	8,5	9,6	9,7	9,6	9,9	9,8	9,5	8,1

a/ No incluye programa de las FEAA.

Fuente: Elaboración propia en base a información de PrimAmérica (1999) para cifras de ahorro en Sistema de AFP; Arenas y Marcel (1999) para las cifras de Déficit Previsional Transitorio, Déficit Previsional Permanente y Superávit fiscal; Banco Central para las cifras del PIB.

pensionados durante el período. Además, en 1985 se creó una pensión mínima especial para los trabajadores mayores de 70 años, lo que también tuvo el efecto de aumentar los gastos en pensión mínima respecto a la situación antes de la reforma. Sin embargo, otros cambios del año 1980 pueden haber compensado los efectos anteriores. Específicamente, a los trabajadores que se cambiaron al sistema de AFP se les comenzó a exigir veinte años de cotizaciones para acceder a este beneficio y no diez años como a los trabajadores que cotizan en el sistema antiguo. Además, se exigió a este grupo que el total de sus ingresos, y no sólo la suma de pensiones, sea inferior a la pensión mínima⁶⁴. Por otra parte, el gasto en pensiones asistenciales subió durante los años de crisis económica (principalmente por el mayor número de beneficiarios) para luego bajar a niveles cercanos a los observados a comienzos de la década. La suma de pensiones mínimas y asistenciales alcanzó un máximo de 0,53% del PIB en 1986 y luego se estabilizó alrededor del 0,3% del PIB (ver Cuadro 5).

Producto de todos estos efectos, el déficit previsional total subió desde 4,12% del PIB en 1981 a un máximo de 8,4% del PIB en 1982. Desde esa fecha ha disminuido sostenidamente, hasta alcanzar un 3,9% del PIB en 1998 (ver Cuadro 5)⁶⁵.

b) *Proyecciones del déficit previsional*

Las proyecciones del déficit previsional para la población civil muestran que, como resultado de la caída en el déficit operacional, la parte "transitoria" (déficit operacional más Bonos de Reconocimiento) disminuye constantemente hasta el fin del período de proyección. El valor presente para los próximos diez años de la deuda por Bonos de Reconocimiento y déficit operacional (al 7%) se ha estimado en US\$ 25.047 millones⁶⁶. Esto significa que la parte "permanente" del déficit previsional —pensiones mínimas y asistenciales— va aumentando su participación relativa en el déficit total, lo que se refuerza por la evolución del gasto en pensiones mínimas. Sin embargo, las magnitudes absolutas del gasto en estos programas son significativamente más bajas que las del déficit transitorio (ver Cuadro 6).

⁶⁴ No hay estimaciones que permitan comparar el gasto esperado en pensiones mínimas antes de la reforma, respecto a la situación después de los cambios de 1980.

⁶⁵ Todas las cifras anteriores se obtienen de Arenas y Marcel (1999). Para el período 1981-88 los resultados de este estudio muestran que el déficit fue sustancialmente superior al estimado en trabajos anteriores (Ortúzar, 1988; SAFF, 1997). Sin embargo, por tratarse de las estimaciones más recientes y las únicas que se basan directamente en cifras de la Dirección de Presupuesto, parecen las más confiables. Agradecemos a los autores el permitirnos usar esta información que aún tiene carácter preliminar.

⁶⁶ Ver Arenas y Marcel (1999). Corbo (1979) había estimado el valor de las reservas que debería tener el sistema previsional chileno, a julio de 1977, en US\$ 14.463 millones (esta cifra corresponde al valor presente de los beneficios futuros que debería pagar el sistema. Si se resta el valor de las reservas, es una medida del déficit económico a esa fecha).

La mayor incertidumbre en la evolución de los futuros compromisos del fisco con el sistema previsional se produce respecto al programa de pensiones mínimas. De hecho, existen importantes diferencias entre las distintas estimaciones del gasto futuro en este programa que se explican, en parte, por diferencias en el valor que se supone para esta pensión (que se fija en forma discrecional según las disponibilidades de recursos y los objetivos políticos y sociales de la autoridad) y también por aumento esperado en la participación femenina en el mercado laboral, efecto que no es capturado en todos los estudios⁶⁷. Arenas y Marcel (1999) estiman el valor presente de este beneficio (al 7%) en US\$ 1.346 millones (ver Cuadro 6). Ortúzar (1988) lo estima en US\$ 534 millones. Wagner (1990) estima — en su escenario básico— un valor presente de US\$ 183 millones. Zurita (1994), que intenta capturar el riesgo asociado a las variaciones futuras en el retorno de los fondos, estima el valor presente del gasto en pensión mínima entre US\$ 950 y US\$ 1.175 millones. Otro factor que podría presionar sobre el déficit previsional total, y que no está incorporado en las cifras del Cuadro 6, es la situación deficitaria de los programas de pensiones de las Fuerzas Armadas.

En cualquier caso, todas las proyecciones muestran que el déficit de los programas de pensiones civiles ya habría alcanzado su máximo y que la carga para el Estado disminuirá durante los próximos años. Este cambio de tendencia tendrá efectos de importancia sobre el presupuesto público y, eventualmente, sobre la composición del portfolio de inversiones de los fondos de pensiones.

c) *Financiamiento del déficit*

A pesar de su magnitud, llama la atención que el impacto fiscal no parece haber sido un obstáculo importante para el esfuerzo de reforma en Chile. De hecho, el ex ministro Piñera comenta las “facilidades” para el proyecto de reforma que entregaron el ministro de Hacienda y el director de Presupuesto de la época y añade que “en términos de valor presente, la reforma previsional fue una modernización que, incluso desde el punto de vista fiscal, fue favorable en comparación con la alternativa de dejar las cosas como estaban”⁶⁸. Posiblemente esto se explique porque el gobierno de la época tuvo la voluntad y el poder político suficientes para realizar los ajustes en el presupuesto fiscal que eran necesarios para enfrentar el déficit previsional; porque la reforma previsional se concibió como parte de un conjunto de reformas económicas que no eran independientes entre sí; y porque existió entre las autoridades una adecuada comprensión técnica del problema.

⁶⁷ Las mujeres se pensionan antes (60 años *vs.* 65 los hombres), tienen mayor expectativa de vida y reciben menores salarios. Por lo tanto, al aumentar la participación femenina en el mercado del trabajo, debería aumentar también el gasto en pensión mínima. Las cifras de Wagner y Zurita se estiman con tasas de descuento del 4% y 5%, respectivamente.

⁶⁸ Piñera (1991a, p. 33 y p. 134).

CUADRO 6
PROYECCIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL
(% DEL PIB)

Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Déficit Transitorio	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Permanente	Déficit Previsional Total	
(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4)	(5)	(6) = (4) + (5)	(7) = (3) + (6)	
1999	2,2%	0,9%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2000	2,1%	1,0%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2001	2,0%	1,1%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2002	2,0%	1,1%	3,1%	0,4%	0,1%	0,5%	3,6%
2003	1,9%	1,1%	3,0%	0,4%	0,1%	0,5%	3,5%
2004	1,8%	1,1%	2,9%	0,4%	0,2%	0,6%	3,5%
2005	1,7%	1,2%	2,9%	0,4%	0,2%	0,6%	3,5%
2006	1,6%	1,2%	2,8%	0,4%	0,2%	0,6%	3,4%
2007	1,6%	1,2%	2,8%	0,4%	0,2%	0,6%	3,4%
2008	1,5%	1,2%	2,7%	0,4%	0,3%	0,7%	3,4%
2009	1,4%	1,1%	2,5%	0,4%	0,3%	0,7%	3,2%
2010	1,3%	1,1%	2,4%	0,4%	0,3%	0,7%	3,1%

Fuente: Arenas y Marcel (1999).

Para financiar el déficit previsional el fisco recurrió a una combinación de instrumentos, los que se usaron con distinta intensidad a lo largo del tiempo, según las condiciones económicas generales del país, la situación particular de las finanzas públicas en cada momento y los objetivos de política económica de la autoridad. En todo caso, un objetivo explícito de la reforma fue aumentar el ahorro y esto determinó, en parte, la estrategia de financiamiento del déficit previsional⁶⁹. Así, en los años inmediatamente después de la reforma el déficit previsional se financió principalmente con ahorro público (ajustes de otros gastos y un impuesto transitorio —3% del salario a cargo del empleador—, cuyo objetivo declarado era compensar la eliminación de las cotizaciones para los programas de asignación familiar y subsidio de cesantía, que comenzaron a financiarse con recursos del presupuesto)⁷⁰, situación que se refleja en el superávit fiscal neto del gasto en programas de seguridad social (ver Cuadro 5). Además, se usó algo de

⁶⁹ "Desde el punto de vista económico, lo que hizo el gobierno chileno fue crear un ahorro privado y neutralizar con creces el mayor déficit fiscal, restringiendo los gastos del Estado. Esto fue así porque se quería aumentar el ahorro nacional privado" Büchi (1993).

⁷⁰ Este impuesto disminuyó en un punto porcentual al año y desapareció en 1984.

endeudamiento del fisco con los fondos de pensiones, lo que se manifestó en el aumento de la inversión de los fondos en títulos de Tesorería que pasó desde US\$ 2,2 millones en 1981 a US\$ 864 millones en 1986⁷¹.

Desde mediados de la década de los 80, a los continuos esfuerzos por controlar el gasto fiscal se sumó un mayor ingreso de excedentes del cobre y el aumento de ingresos por efectos de la recuperación económica y del programa de privatizaciones. En consecuencia, el superávit no previsional prácticamente se duplicó entre 1982 y 1992, lo que permitió al fisco retirar deuda del mercado (y que disminuyera la inversión de los fondos de pensiones en títulos de Tesorería). En 1985 se autorizó la inversión de los fondos de pensiones en acciones y las AFP comenzaron a comprar títulos de las empresas en proceso de privatización.

La estrategia de financiamiento del déficit previsional se puede dividir, entonces, en dos períodos. En el primero se realizó un importante esfuerzo de contracción de gastos no previsionales y se recurrió a endeudamiento público; y el segundo estuvo marcado por el efecto de la recuperación económica sobre los ingresos fiscales, y durante el cual el fisco sustituyó endeudamiento por venta de activos (privatización). Esta estrategia tuvo consecuencias macroeconómicas y sobre la distribución del ingreso, pues cuando el grueso del financiamiento es con impuestos (o reducción de gasto público), el consumo privado tiende a disminuir, el ahorro a aumentar, la tasa de interés a bajar y la relación capital-producto a subir. En cambio, cuando el financiamiento es con deuda (o venta de activos), no se produce igual ajuste en consumo y la tasa de interés tiende a subir (la relación capital-producto tiende a su vez a bajar). Por lo tanto, y dada la estrategia de financiamiento seguida en el caso chileno, eventualmente la reforma llevó a un incremento del ahorro y de la relación capital-producto de la economía⁷². Esto también significó una redistribución que favoreció a las generaciones más jóvenes y perjudicó a las de mayor edad, en comparación con lo que habría sucedido si el déficit se hubiese financiado principalmente con deuda.

V.2. Reforma y ahorro

a) Efectos esperados

El posible impacto de la reforma previsional sobre el ahorro es un tema sobre el cual no hay acuerdo a nivel conceptual y que los estudios empíricos tampoco han ayudado a resolver. En el caso de Chile la discusión se ha hecho aún más difícil, pues, tal como ya advertimos, la reforma al sistema de pensiones coin-

⁷¹ Ver Marcel y Arenas (1991, p. 37.) El ex ministro Piñera (1991a, p. 134) señala que "el efecto negativo sobre las arcas fiscales... fue atenuado deliberadamente permitiendo a las AFP invertir esos recursos en títulos de deuda fiscal".

⁷² Ver sección siguiente.

cedió con otra serie de cambios, cada uno de los cuales también puede haber impactado sobre el ahorro. No debería extrañar entonces que el debate sobre esta materia aún no se haya agotado y que todos los resultados conocidos sean objeto de controversia.

El análisis se puede ilustrar mejor usando la siguiente relación: Ahorro Total = Ahorro Voluntario Personas + Ahorro Previsional + Ahorro Empresas + Ahorro Gobierno + Ahorro Externo.

La reforma previsional tiene efectos directos e indirectos y de distinto signo sobre cada uno de estos componentes del ahorro total. Los efectos directos se producen sobre el ahorro previsional y sobre el ahorro de gobierno (en este último caso, según cual sea la estrategia de financiamiento que use el fisco). Además, pueden existir efectos indirectos sobre el ahorro de las empresas por los cambios en el costo de la mano de obra (por ajustes en las tasas de cotización) y por el impacto de la reforma sobre el mercado de capitales y sobre las oportunidades de inversión (Hachette, 1998). También se puede afectar el ahorro voluntario de las personas por los cambios en el valor esperado de los beneficios previsionales, por el volumen y dirección de las transferencias intrageneracionales, por una menor "miopía" de los trabajadores, por cambios en salario líquido, y por los posibles efectos de la reforma sobre la distribución de ingresos y el desarrollo del mercado de rentas vitalicias. Finalmente, la reforma previsional también puede impactar el grado de integración del país a los mercados internacionales de capital y, a través de este mecanismo, se pueden producir efectos sobre el ahorro externo (Fontaine, 1997).

La magnitud de cada uno de ellos depende de una gran cantidad de factores (sensibilidad del ahorro a tasas de interés; nivel absoluto de ahorro antes de la reforma; etc.), destacando el grado de sustitución entre las distintas formas de ahorro. Así, a mayor sustitución entre ahorro privado y ahorro del gobierno, entre ahorro voluntario y ahorro previsional, entre ahorro nacional y ahorro externo, y entre ahorro de personas y de empresas, menor será el efecto esperado de la reforma sobre el ahorro total. Un estudio reciente sobre ahorro privado en Chile (Hachette, 1998) concluye en forma preliminar que el ahorro privado forzoso (previsional) y el voluntario son excelentes sustitutos, y que el ahorro público y el ahorro privado voluntario también han demostrado ser buenos sustitutos. Si estos resultados son válidos, entonces no se debería esperar un impacto significativo de la reforma sobre el ahorro nacional.

b) *La evidencia empírica*

Las cifras agregadas de ahorro en Chile crecen fuertemente desde 1985, una vez que el país se recupera de la crisis financiera de la primera mitad de los 80. Naturalmente, la simple coincidencia histórica entre este fenómeno y el desarrollo del sistema de AFP sugiere que la reforma previsional pudo haber impactado positivamente sobre el ahorro. Sin embargo, y por las razones antes explicadas, se

necesita examinar evidencia más detallada para conocer la contribución que la reforma previsional pudo haber hecho a este fenómeno.

Una alternativa es analizar la evolución y composición de las cifras de ahorro a partir de la información de Cuentas Nacionales. Sin embargo, en Chile los estudios de ahorro que siguen este camino se enfrentan a dificultades a veces insuperables. En primer lugar, el ahorro privado se mide como residuo. Tampoco existen datos que permitan medir el ahorro voluntario de las personas (generalmente, se supone que es cero y se estima el ahorro de empresas como la diferencia entre el ahorro previsional y el ahorro privado total). Además, en el año 1993 se modificaron las Cuentas Nacionales, generándose un incremento "metodológico" en las tasas de ahorro. Por otra parte, este enfoque no permite distinguir qué cambios en las cifras de ahorro se deben a la reforma previsional y cuáles a las otras modificaciones que coincidieron con ella. De todas formas, varios trabajos han seguido este camino, con resultados a veces contradictorios.

Arrau (1996), luego de descomponer la tasa de ahorro nacional entre el sector público, empresas y personas, observa que el ahorro de las personas (que sería igual al ahorro previsional obligatorio, pues supone ahorro voluntario igual a cero) crece desde 0,9% del PIB en 1981 hasta 3,9% del PIB en 1994. Luego, al consolidar el déficit previsional del sector público con el ahorro previsional de las personas, concluye que el desahorro neto disminuye desde un máximo de 6,5% del PIB en 1982 hasta 0,6% del PIB en 1994, lo que se podría interpretar como evidencia de un efecto positivo de la reforma sobre el ahorro previsional. Sin embargo, sus cifras también muestran que en este período existió un importante esfuerzo de ahorro público y, además, un fuerte aumento en el ahorro de las empresas (desde un 5,4% del PIB en 1980 hasta 16,4% en 1994). En su opinión, éstos son los factores que explicarían buena parte del aumento en el ahorro nacional en el período (aunque agrega que, en este contexto, la reforma previsional, "por su efecto indirecto en el desarrollo del mercado de capitales y en la oferta de fondos para financiar la inversión, tiene un lugar preponderante entre las reformas que mejoraron el entorno en que el ahorro y la inversión se retroalimentan el uno con el otro").

Agosín, Crespi y Letelier (1997) también identifican el ahorro de las empresas y del gobierno como principal explicación del aumento del ahorro nacional, pero sus cifras muestran que el ahorro previsional obligatorio en el sistema de AFP crece constantemente desde 1981, sin que se produzca un aumento en el desahorro voluntario de las personas en el mismo período. Esto reflejaría una contribución positiva —aunque, en sus palabras, "no la más importante"— de la reforma al sistema de pensiones sobre el ahorro nacional.

Holzmann (1996) construye una medida de "ahorro previsional neto", restando al ahorro en el sistema de AFP lo que llama el "costo fiscal de la reforma", y concluye que la contribución directa de la reforma al ahorro doméstico fue negativa hasta 1988, fecha a partir de la cual la situación cambia sólo por la mayor ren-

tabilidad de la inversión de los fondos⁷³. Luego compara este “ahorro previsional neto” con el ahorro del sector privado neto del sistema de pensiones (“ahorro voluntario de empresas y personas”) y con el ahorro de gobierno neto del déficit previsional, observando que después de un período (1980-88) en que todas estas magnitudes “netas” crecen al mismo ritmo, tanto el ahorro no previsional público como el privado se mantienen en niveles prácticamente constantes e iguales al 10% del producto nacional cada uno. En su opinión, esta evidencia confirmaría sus resultados econométricos que no muestran un impacto directo y positivo de la reforma sobre el ahorro privado.

Otros estudios siguen el camino de estimar funciones de ahorro (consumo) individual, especificadas de tal forma que se capturen los efectos directos e indirectos de la reforma previsional. Los resultados de estos trabajos también son contradictorios. Mientras Haindl (1995), Morandé (1996), y Corsetti-Schmidt-Hebbel (1997) concluyen que la reforma contribuyó al aumento del ahorro privado, especialmente por sus positivos efectos sobre el desarrollo del mercado de capitales, Holzmann (1996) encuentra que existe una relación negativa entre el desarrollo del mercado de capitales y el ahorro privado voluntario. Por otra parte, y tal como hemos dicho, Hachette (1998) concluye que el ahorro público desplaza totalmente el ahorro privado voluntario y que este último es buen sustituto del ahorro forzoso.

Es claro entonces que, en el caso de Chile, los estudios empíricos no han sido suficientes para resolver la cuestión del impacto de la reforma sobre el ahorro. En todo caso, la evidencia disponible permite avanzar las siguientes conclusiones:

- Las cifras de Cuentas Nacionales muestran un fuerte crecimiento del ahorro nacional en los años posteriores a la reforma previsional de 1980. Ese aumento se explica principalmente por aumentos en el ahorro de gobierno y en el ahorro privado voluntario (de empresas).
- Aunque existen algunos resultados contradictorios, tanto los argumentos conceptuales como la mayor parte de la evidencia empírica sugieren que la reforma al sistema de pensiones habría tenido un impacto positivo —pero no muy importante— sobre el ahorro privado voluntario de las personas y de las empresas.
- Sin duda, la estrategia seguida por el fisco chileno para enfrentar el déficit del antiguo sistema de pensiones representa una causa principal de la expansión del ahorro nacional después de la reforma al sistema de pensiones.

⁷³ Nuestras propias estimaciones muestran que, luego de la reforma, el “ahorro previsional neto” habría disminuido aún más que lo señalado por Holzmann. De hecho, esta magnitud no se hace positiva en todo el período de estimación (ver Cuadro 5). Las cifras de Holzmann tampoco coinciden con las de Arrau. Las diferencias se explican por la medición del ahorro en el sistema de AFP y del déficit previsional.

V.3. Reforma y mercado de capitales

La preocupación por los efectos que podría tener un mercado de capitales poco desarrollado sobre los resultados del nuevo sistema de pensiones marcó parte del debate sobre la reforma en Chile y, de hecho, obligó a incorporar una serie de regulaciones particularmente estrictas al manejo de las inversiones. La experiencia posterior ha mostrado que dichas regulaciones han sido efectivas para evitar problemas de importancia en la administración de los fondos, pero también que el mercado fue capaz de crecer y desarrollarse a la par del crecimiento de los fondos de pensiones. Cuánto de este desarrollo se debe a la reforma previsional y cuánto a otros cambios que también impactaron sobre el mercado de capitales, es una cuestión difícil de responder y que, en el caso de Chile, ha sido objeto de sólo un estudio empírico.

Holzmann (1996) construyó una serie de indicadores para medir el desarrollo del mercado financiero en Chile⁷⁴ y luego investigó las relaciones entre éstos, la acumulación de fondos de pensiones, la tasa de ahorro y el crecimiento económico, encontrando que todos los indicadores crecían fuertemente después de la crisis bancaria de 1982-83 y mostraban alta correlación con la expansión en el nivel de activos que administran las AFP. Por ejemplo, el mercado de acciones creció en forma lineal desde 1985 (primer año en que las AFP están autorizadas a comprarlas) y la correlación entre el volumen de acciones en poder de las AFP, el total de acciones transadas en el mercado y la capitalización de mercado es también muy alta. Además, con datos mensuales, encontró fuerte correlación entre los volúmenes de transacción de distintos instrumentos y el nivel de los fondos de pensiones, concluyendo que toda esta evidencia empírica permitía sostener que estos fondos habían hecho a los mercados financieros más líquidos y profundos.

Holzmann trató también de probar si los fondos de pensiones habían contribuido o no a un mercado de capitales más competitivo y que permitiera una mejor asignación del riesgo. Para este efecto buscó y encontró una relación inversa entre el desarrollo del sistema de pensiones e indicadores de fallas de precio en el mercado (que miden el resultado efectivo de algunos activos financieros, comparado con resultados simulados obtenidos de un modelo de referencia).

Aunque advierte que ninguno de estos resultados representa por sí mismo una prueba absoluta de que el sistema de AFP haya sido el elemento principal que explique el desarrollo del mercado de capitales en Chile, destaca también que la evidencia empírica disponible es concordante con esta idea. Los resultados anteriores se ven respaldados por algunos otros antecedentes de carácter más circunstancial que se presentan a continuación.

⁷⁴ Incluyen la proporción de activos financieros a riqueza de la economía; la proporción de activos financieros a activos de entidades financieras; nivel de pasivos financieros más activos de inversionistas institucionales; y otra serie de indicadores específicos para el mercado accionario.

a) *Perfeccionamiento de la regulación*

Durante las últimas dos décadas se ha reformado sustancialmente la regulación del mercado de capitales chileno. Aunque algunos de estos cambios son anteriores al inicio de las operaciones del nuevo sistema previsional, la gran mayoría se ha materializado junto con el crecimiento de los fondos previsionales.

En parte, la misma simultaneidad entre el crecimiento de los fondos previsionales y las reformas institucionales en el mercado de capitales sugiere que estos avances serían una consecuencia directa de la reforma al sistema de pensiones. De hecho, en algunos casos, tal como el establecimiento del sistema de clasificación de riesgo de los instrumentos de oferta pública o la incorporación de nuevas regulaciones sobre conflictos de interés en la Ley de Valores, la evidencia respalda claramente esta relación de causalidad, pues las reformas se justificaron por la necesidad de asegurar un marco adecuado para el proceso de inversión de los fondos de pensiones, y quedaron incorporadas a esa institucionalidad.

Otro aspecto llamativo de la experiencia chilena es la continuidad del proceso de cambios legales durante la década del 80 y del 90. Este fenómeno también se puede interpretar como evidencia de una estrecha relación entre la acumulación de los fondos y la transformación institucional del mercado de capitales, pues parece improbable que se hubiese producido igual dinámica sin la presión constante que han ejercido las AFP y compañías de seguros de vida (CSV), por intermedio de la demanda creciente por activos financieros y de las reiteradas presentaciones a las autoridades de proposiciones concretas tendientes a perfeccionar la normativa del sistema de pensiones y del mercado de valores.

b) *Innovación*

La acumulación de fondos en las AFP y CSV, junto a la necesidad de crear instituciones que facilitaran la eficiente intermediación de esos recursos, puede también haber sido una fuerza importante detrás de algunas innovaciones del mercado de capitales chileno.

Entre estos cambios destaca la creación de un sistema centralizado y electrónico de custodia de valores, que comenzó a operar en 1995 y entre cuyos accionistas están las AFP y las CSV. Además, en 1987 la Bolsa de Comercio de Santiago implementó un sistema electrónico de transacciones y en 1990 se creó una nueva bolsa, con sistemas de transacción únicamente electrónicos. Ambos hechos están directamente asociados al crecimiento en el volumen de transacciones impulsado por la acumulación de fondos en las AFP y CSV.

Por otra parte, y como decíamos, en 1985 comenzó a operar un sistema de clasificación de riesgo creado especialmente para los fondos de pensiones y que sirvió posteriormente para dar origen a la industria privada de clasificación de riesgo.

En 1989 nacieron las sociedades inmobiliarias, las que fueron constituidas para facilitar la inversión de los fondos de pensiones en bienes raíces. En 1991 surgieron los fondos de inversión (*close-end funds*), que se formaron para dar oportunidad a los fondos de pensiones de invertir —indirectamente— en el sector inmobiliario (fondos de inversión inmobiliarios) y en acciones de empresas que no transan sus títulos en las bolsas de valores y que, por lo tanto, representan un mayor nivel de riesgo (fondos de inversión de desarrollo de empresas). Posteriormente, y también pensando en las compañías de seguros de vida y los fondos de pensiones, fue creado el mutuo hipotecario⁷⁵.

c) *Tamaño del mercado*

Uno de los fenómenos económicos más llamativos de la década de los 80 en Chile es el crecimiento del mercado de capitales.

Aunque muchas circunstancias explican esta tendencia, la evidencia circunstancial del caso chileno sugiere que la creciente demanda por activos financieros de las AFP y de las CSV puede haber estimulado la expansión del volumen de transacciones y la profundización del mercado, la reducción de los costos de transacción, el aumento en la oferta de fondos de largo plazo y la reducción del costo de capital de las empresas.

Posiblemente el impacto más fuerte de la creación del sistema de pensiones se ha manifestado en la mayor oferta de fondos de largo plazo y en la mayor profundidad del mercado accionario. La evolución del mercado de bonos muestra el efecto de este cambio. Así, el número de sociedades con emisiones de bonos inscritos subió de siete en 1980 a 45 en 1997, y el saldo de bonos emitidos aumentó en igual período desde US\$ 57 millones a un máximo de US\$ 3.632 millones, en 1994. El mercado de crédito hipotecario también se ha visto beneficiado con este cambio estructural. Así, el *stock* total de letras y mutuos hipotecarios creció desde US\$ 813 millones en 1980 a US\$ 10.452 millones en 1997. Por otra parte, el número de sociedades con acciones inscritas en la bolsa subió desde 210 en 1982 a 330 en 1997, y las emisiones inscritas desde un promedio de 34 entre 1980-83, a 50 entre 1995-97. Luego de la incorporación de los fondos de pensiones al mercado bursátil, las transacciones de acciones subieron desde US\$ 72 millones en 1984 a un máximo de US\$ 14.484 millones en 1995 (ver Cuadro 7).

⁷⁵ El mutuo representa un contrato entre su tenedor y el deudor hipotecario, sin que exista una institución intermedia (como la entidad financiera, en el caso de las letras) que respalde el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el deudor. Las condiciones de emisión de estos instrumentos (monto, plazos, tasas) son más flexibles y, por lo tanto, ellos son menos líquidos que las letras hipotecarias (que son emitidas en series con características similares).

CUADRO 7
CHILE: DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES

	Valor Activos Financieros (Mill. US\$ 1997)					Transacciones Bolsas de Valores (Mill. U\$. 1997)		Sociedades con títulos inscritos		Emisiones registradas en el año ⁽²⁾	
	Deuda ⁽¹⁾				Capital ⁽¹⁾	Deuda	Capital	Deuda	Capital	Deuda	Capital
	Total	Bonos	Letras	Hipot. Otros							
1980	2.591	57	813	1.721	10.540	N.D.	N.D.	7	263	4	39
1981	3.127	99	1.616	1.413	7.219	1.591	381	7	241	13	37
1982	3.616	458	1.828	1.329	7.016	4.375	179	12	210	9	26
1983	5.733	458	1.994	3.280	4.019	2.679	90	13	211	2	18
1984	6.518	471	2.276	3.771	3.877	2.508	72	15	208	5	10
1985	7.245	514	2.349	4.382	4.202	6.328	103	16	215	3	29
1986	7.759	436	2.423	4.900	8.048	14.327	583	8	215	3	26
1987	8.670	766	2.306	5.598	9.893	20.622	939	14	211	93	33
1988	10.732	1.248	2.452	7.032	12.182	32.823	1.131	19	203	12	22
1989	12.537	1.900	2.643	7.994	16.422	45.585	1.465	23	213	10	21
1990	16.878	2.420	2.871	11.587	21.025	88.269	1.359	27	216	16	23
1991	21.243	3.132	3.322	14.789	40.438	98.549	3.293	37	223	19	32
1992	23.771	3.152	3.798	16.821	38.768	102.278	3.692	39	244	12	31
1993	25.061	3.303	4.520	17.239	58.621	179.413	5.317	40	263	5	39
1994	28.969	3.632	5.985	19.352	76.510	231.163	8.308	46	277	14	47
1995	31.426	3.328	7.592	20.505	74.925	332.018	14.484	46	282	6	47
1996	34.579	3.141	9.145	22.292	67.848	399.478	12.143	47	289	5	51
1997	37.806	2.439	10.452	24.915	71.831	460.544	9.931	45	330	7	51

(1) No incluye Fondos Mutuos.

(2) Una empresa puede registrar más de una emisión al año.

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Valores y Seguros.

VI. LA AGENDA PENDIENTE

Si se mide la eficacia de las regulaciones al sistema de AFP en función de sus resultados históricos, resultaría difícil cuestionar el éxito de la reforma de 1980.

Sin embargo, después de dieciocho años de operación comienza a ser evidente que algunas de estas regulaciones, aun cuando se puedan haber justificado en los inicios del sistema, pueden tener hoy más costos que beneficios. Dados el desarrollo de la capacidad de fiscalización de las distintas entidades de supervisión del sector financiero, la experiencia acumulada por los afiliados y las empresas administradoras durante estos años, así como la mejor calidad de la información disponible, parece oportuno analizar formas de diseño alternativas que puedan asegurar que se cumplan más eficientemente los objetivos del sistema.

De hecho, pensamos que es posible avanzar hacia una industria con menores precios, mayor diferenciación de productos y menor concentración en la administración de fondos, para lo cual se debe modificar algunas regulaciones específicas; en particular, las que definen el giro de las AFP, las que limitan las posibilidades de diferenciación en el servicio de las AFP, y las que se aplican a la estructura de precios. En las páginas siguientes comentaremos los principales problemas de cada una de ellas y luego presentaremos un modelo de regulación alternativo.

VI.1. Giro exclusivo y servicios empaquetados

La regulación ha dado a las AFP dos características peculiares. Por una parte, son empresas de giro único (sólo pueden hacer lo que la ley de pensiones les permite) a las que, además, se les han limitado severamente las posibilidades de integración comercial y operativa con otras empresas del sector financiero (nadie que no sea AFP puede ofrecer lo que éstas ofrecen). Por otra parte, la regulación define el giro de las AFP de tal forma que deben ofrecer simultáneamente tres servicios de distinta naturaleza: la administración de cuentas individuales (que involucra tareas puramente operativas, tal como el recaudo de cotizaciones y el registro de los movimientos de cada cuenta); la administración del portfolio de inversiones de los fondos de pensiones;¹ y la selección de un seguro de invalidez y sobrevivencia.

Es evidente que el giro único ayuda al control de conflictos de interés y facilita la fiscalización del sistema. Sin embargo, también ha impedido que las AFP aprovechen plenamente eventuales economías de escala y de ámbito en las tareas de recaudación, procesamiento de cuentas y distribución de sus servicios, obligándolas a duplicar gastos e inversión en infraestructura que existe en otros sectores de la economía.

A su vez, la integración de distintos negocios en las AFP tiene consecuencias sobre la organización de la industria, pues las tecnologías necesarias para producir cada uno de estos servicios son diferentes y cada una de ellas necesita de

distintas escalas de operación para funcionar eficientemente. Esto significa, entre otras cosas, que tengan ventajas comparativas las empresas más grandes que se benefician de la mayor escala necesaria para producir eficientemente los servicios de naturaleza operativa, cuyos costos representan la mayor proporción de los gastos totales de una AFP.

VI.2. Producto único

Por efecto conjunto de la exigencia de rentabilidad mínima y de la competencia, es poca la diferenciación entre los fondos que administran las AFP. Esta uniformidad de portfolios tiene tres efectos negativos principales:

En primer lugar, la baja diferenciación aumenta la sensibilidad de los afiliados a los argumentos de venta y a los premios que pueden ofrecer los vendedores con el objeto de obtener su traspaso hacia otra administradora y, en consecuencia, disminuye la permanencia esperada de cada afiliado en una AFP, en comparación con una situación en la cual cada administradora ofreciera uno o varios portfolios diferenciados. Este fenómeno tiene consecuencias negativas sobre el nivel de gastos comerciales de la industria.

En segundo lugar, obliga a que los afiliados elijan entre portfolios muy similares que no necesariamente se ajustan a sus preferencias individuales. El caso más evidente es el de los afiliados jóvenes que pueden tener una preferencia más fuerte por portfolios formados con una mayor proporción de acciones, y el de afiliados de mayor edad, próximos a la fecha de pensión, que desean comprar una renta vitalicia y valoran la estabilidad en el valor de los fondos acumulados en sus cuentas individuales.

Finalmente, la imposibilidad de escoger entre portfolios diferenciados también aumenta el riesgo político que enfrenta el sistema durante las épocas en las que, por efecto de caídas en los mercados bursátiles o alzas en tasas de interés, se producen fuertes bajas en la rentabilidad de los fondos (por ejemplo, durante 1998). En cambio, si cada afiliado pudiese elegir entre portfolios más diferenciados, entonces ellos no podrán eludir su responsabilidad en caso de que esta decisión resulte, *ex post*, equivocada.

VI.3. Estructura de comisiones

La actual regulación obliga a las AFP a aplicar comisiones uniformes y no negociables a sus afiliados. Esta restricción afecta las estrategias comerciales, da lugar a numerosos subsidios cruzados y tiene varias consecuencias negativas sobre el nivel de precios y de gastos en el sistema.

En primer lugar, se ha argumentado que la prohibición para formar grupos que negocien comisiones con las AFP impide amortizar los costos fijos asociados a la búsqueda y procesamiento de información de precios y también impide a los

afiliados captar los eventuales ahorros de costos comerciales para las AFP, en comparación con el proceso de venta individual. Además, las prohibiciones para pactar precios diferentes, según cual sea el período de permanencia mínima comprometida, afectan la política de precios de las AFP, pues existen costos fijos asociados a la venta⁷⁶.

En segundo lugar, como los ingresos de las AFP dependen principalmente de la comisión porcentual sobre el salario y hay algunos servicios por los que no se cobra, cada afiliado deja un margen económico distinto a su AFP. En particular, los afiliados de mayor salario, con más densidad de cotizaciones, los más jóvenes y quienes no tienen cuentas de ahorro voluntario o de indemnización, ofrecen un mayor margen económico potencial a las AFP.

La actual regulación tendría también el efecto de disminuir la sensibilidad de la demanda a los precios. Por ejemplo, la comisión fija se descuenta del saldo acumulado en la cuenta individual, por lo que el trabajador no tiene una percepción clara de su valor. La otra (porcentaje del salario) se descuenta directamente del mismo, pero es retenida por el empleador, quien transfiere a las AFP el monto correspondiente. Esto significa que en todos aquellos casos donde se ha negociado un sueldo líquido, el trabajador tampoco percibe con claridad las diferencias de precios entre AFP⁷⁷.

La combinación de todos estos elementos significa que la regulación aumenta artificialmente la efectividad de los vendedores como mecanismo de venta, pues los afiliados sí parecen tener alta sensibilidad a los premios que éstos puedan ofrecer con el objeto de obtener una decisión de cambio y, además, son precisamente los vendedores el medio más eficaz para identificar los grupos de afiliados a quienes se desea llegar con estas ofertas. Esto ha significado un aumento en el número de vendedores, en los gastos comerciales, y una cifra cada vez mayor de traspasos de afiliados (lo que se ha transformado en elemento de desprestigio del sistema).

VI.4. Hacia una nueva regulación del sistema de pensiones

El diagnóstico anterior sugiere que para perfeccionar el sistema de AFP se debería avanzar simultáneamente hacia la separación de los negocios de administración de fondos y de cuentas; la diferenciación de portafolios entre los que pueden optar los afiliados; y el establecimiento de una estructura de comisiones más flexible. Esta estrategia ayudaría a resolver el conflicto que se ha producido entre quienes argumentan que promover la competencia de precios en una indus-

⁷⁶ Ver Valdés (1995 y 1997).

⁷⁷ Algunos analistas piensan que la regulación sobre información de rentabilidad, que están obligadas a entregar las AFP, también tendría el efecto de disminuir la sensibilidad precio de la demanda, pues hace que los afiliados den una importancia "equivocada" al resultado de la gestión de inversión. Ver Donoso (1997).

tria que opera con economías a escala y ofrece un producto poco diferenciado llevará a un mercado concentrado, y quienes sostienen que la diferenciación no ayudaría a bajar los precios de la industria.

a) Separación de administración de fondos y cuentas

La separación de actividades se podría alcanzar definiendo dos tipos de empresas diferentes: las Administradoras de Cuentas Individuales (ACI) que desarrollarían las tareas de recaudo de cotizaciones, registro de los movimientos de cada cuenta y pago de beneficios, además de intermediar el seguro de invalidez y sobrevivencia; y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que desarrollarían las tareas de gestión de portfolios y asesoría de inversiones.

La administración de cuentas individuales involucra tareas puramente operativas, que son absolutamente diferentes de las tareas propias de la administración de portfolios y que podrían ser desarrolladas más eficientemente por proveedores especializados. Además, las administradoras de cuentas podrían beneficiarse del uso conjunto de activos con otras empresas, y no debería haber restricciones para que ACI y AFP tuviesen nombres y propiedad común.

En la administración de cuentas existen importantes economías a escala y se trata de un servicio regulado que ofrece pocas posibilidades de diferenciación. En consecuencia, al separar este negocio de la administración de fondos, en la nueva industria también existirá una tendencia hacia la concentración. Sin embargo, esta situación no presenta los riesgos que algunos advierten en la actual estructura de la industria, pues las administradoras de cuentas no controlarían los fondos de pensiones. Además, la competencia de precios en la nueva industria de administración de cuentas se podría asegurar si se deja al empleador la responsabilidad de seleccionar ACI, obligándolo a pagar —a su costo— las comisiones correspondientes. El empleador tiene mayor poder de negociación y estaría en su interés minimizar el monto de comisiones pagadas, por lo que seguramente conseguiría precios más bajos. Por lo demás, transferir al empleador la responsabilidad de escoger administrador de cuentas no resulta contrario a ninguno de los principios sobre los cuales está construido el actual sistema de pensiones, siempre que sea el trabajador quien elija al administrador de sus fondos y el portfolios de inversiones que desea. Así, el objetivo de la separación de negocios es ayudar a que los beneficios de la especialización en el negocio de administración de cuentas individuales se traspasen a los afiliados en la forma de menores precios, un mejor servicio o ambos.

b) Diferenciación de portfolios

En el caso de la administración de fondos también hay economías a escala, por lo que, mientras existan fondos únicos, la concentración de esta industria es un resultado casi inevitable. ¿Cómo se resuelve este problema? Si junto con sepa-

rar los negocios se permite una mayor diferenciación de portfolios, se crearían entonces las condiciones para desconcentrar la nueva industria de fondos de administración de pensiones, pues existiría espacio para que distintas AFP ofrezcan una variedad de productos diseñados para ajustarse a las preferencias de los afiliados, quienes escogerían libre e individualmente entre los distintos administradores y portfolios. Para lograr esta mayor diferenciación se debe autorizar a las AFP para que administren más de un portfolio, cada uno con diferente composición. Además, se debe eliminar o modificar la exigencia de rentabilidad mínima (posiblemente, por la vía de ampliar la banda de referencia), y hacer algunos ajustes en los actuales límites de inversión. En todo caso, como la selección de portfolios es una decisión compleja que exige bastante información y un alto grado de sofisticación financiera y, además, la diversificación aumentaría los costos de monitoreo del sistema, parecería razonable imponer algún límite —que será inevitablemente arbitrario— al número de tipos posibles de portfolios entre los que podrían escoger los afiliados.

c) *Comisiones*

El camino hacia una mayor libertad de precios enfrenta varias dificultades. De hecho, la experiencia de Chile y otros países que han adoptado sistemas de pensiones administrados por empresas privadas enseña que, en todos los casos, la estructura de precios ha sido estrictamente regulada, con independencia de las condiciones de competencia en las respectivas industrias. Los objetivos de la regulación de precios —que rara vez se han hecho explícitos— parecen ser los siguientes:

- Lograr que la estructura de precios sea simple y transparente, de tal forma que los costos de información para los afiliados sean los mínimos posibles.
- Asegurar una estructura de precios que sea fácil de administrar. En particular, evitar que el proceso de cálculo y declaración de cotizaciones previsionales sea muy complejo para los empleadores.
- Permitir que la estructura de precios se ajuste a la estructura de costos de las AFP.
- Subsidiar a trabajadores de menores ingresos, pensionados y otros afiliados a quienes, según el regulador y por alguna razón, no se debería cobrar el costo de los servicios que reciben.

Evidentemente algunos de estos objetivos no son compatibles entre sí y la completa libertad de comisiones dejaría esa situación en evidencia. Por ejemplo, si las AFP pudiesen diferenciar la comisión porcentual sobre el salario entre distintos afiliados, posiblemente esto significaría que suba el precio pagado por los afiliados más pobres (que hoy serían "subsidiados" por los de mayor ingreso) y baje el precio pagado por los afiliados de mayores salarios y con capacidad de negociación, lo que es contrario a la "tradicción" de la seguridad social.

En todo caso, la propuesta de separación de negocios de administración de cuentas y de fondos está asociada a una estructura de comisiones muy simple: una comisión fija por cuenta administrada, que se pagaría a la ACI, más una comisión porcentual sobre el fondo que se pagaría a la AFP.

Efectos de los cambios propuestos

Se ha argumentado que, por las economías a escala existentes en la industria, y dado que el producto es muy homogéneo, la competencia de precios llevaría inevitablemente a la concentración de la industria en pocas AFP. Este resultado sería peligroso e inconveniente, pues se traduciría en pérdidas de eficiencia en el proceso de asignación de los recursos de inversión de los fondos de pensiones⁷⁸. Además, quienes se oponen a una completa libertad de precios han sostenido que la concentración de la industria podría debilitar políticamente al sistema y llevar a otras formas de intervención más peligrosas y perjudiciales para el sistema (por ejemplo, la creación de una AFP "estatal" que actuaría como reguladora de precios). También hay problemas asociados a la transición desde un régimen de comisiones a otro. Por ejemplo, si se autoriza a las AFP para diferenciar comisiones según compromisos de permanencia, podría registrarse un aumento importante, por una vez, en los gastos comerciales, pues las AFP tendrían que negociar contratos con cada uno de sus afiliados para asegurar sus posiciones de mercado.

Por lo tanto, no resulta fácil resolver el problema de conflicto de objetivos de la regulación y parece aún más difícil modificar la estructura de precios y la organización del negocio una vez que la industria se ha desarrollado y las empresas han desplegado inversiones para construir sus respectivas fortalezas competitivas, pues cualquier cambio provocará una inevitable redistribución de riqueza entre las empresas de la industria.

En nuestra opinión, la propuesta de nueva regulación que recién hemos esbozado permite superar estos —y otros— problemas, pues contribuye a bajar los costos de operación del sistema y, junto con crear las condiciones para una mayor competencia de precios (especialmente en la industria de administración de cuentas), permite aumentar la diferenciación de portfolios, lo que ayudaría a desconcentrar los servicios de administración de fondos respecto a la situación actual. Todos estos efectos van en directo beneficio de los afiliados.

Por otra parte, las AFP pequeñas no se deberían sentir perjudicadas por los cambios propuestos, pues hoy enfrentan una desventaja competitiva que amena-

⁷⁸ Donoso (1997). Sin embargo, si existen economías a escala y aun cuando no se compita vía precios, la industria igual se concentrará (pues las AFP de mayor tamaño tendrán mayor capacidad para financiar los gastos comerciales), aunque, posiblemente, a un ritmo más lento. Por otra parte, S. Valdés ha sostenido que al menos parte de las economías a escala que se observan son producto del impacto que sobre los costos fijos tiene el esfuerzo comercial de las AFP.

za su existencia en el largo plazo; por el contrario, la separación de negocios que se propone les permitiría desarrollar y explotar ventajas competitivas en la administración de fondos, actividad donde existe espacio para empresas más ágiles y pequeñas que puedan dar valor agregado a sus productos. Al mismo tiempo, la nueva regulación permitiría a las AFP de mayor tamaño consolidar rápidamente una ventaja competitiva en la administración de cuentas que hoy no pueden aprovechar plenamente.

Así, el nuevo modelo de regulación llevaría a dos industrias: una formada por pocas empresas administradoras de cuentas, pero operando en régimen de competencia, junto a otra constituida por un mayor número de administradoras de fondos que ofrecerían portfolios más diversificados y servicios de asesoría financiera con valor agregado. La solución que proponemos no garantiza que en el nuevo negocio de administración de fondos no se repitan parte de los problemas de comercialización que hoy enfrenta el sistema de AFP. Sin embargo, es posible que éste sea el precio que inevitablemente se deba pagar por alcanzar la desconcentración de la industria administradora de fondos que algunos sectores demandan.

Es interesante observar que varios de los proyectos de reforma al sistema de pensiones que hoy se discuten en el Parlamento van en la misma línea de las propuestas que hemos presentado. En particular, los proyectos que permitirían a las AFP administrar más de un fondo y subcontratar la gestión de los portfolios con empresas especializadas son cocordantes con la propuesta de separación de negocios de gestión de fondos y cuentas. Si al mismo tiempo se autorizara a la AFP a subcontratar con mayor libertad los servicios relacionados con la creación y mantención de cuentas, la regulación se aproximaría más al modelo que recién hemos esbozado.

VII. COMENTARIOS FINALES

La crisis del antiguo sistema de pensiones chileno se debió principalmente a una combinación de mala administración y manipulación política de los recursos de la seguridad social y no tanto a razones demográficas ("envejecimiento de la población"). Esta circunstancia marca todo el proceso de reforma y explica muchas de las características específicas de diseño del nuevo sistema, las que se escogieron con el objeto de evitar que las cotizaciones previsionales fueran usadas para propósitos distintos al financiamiento de las pensiones.

Sin duda, el sistema de AFP ha sido extraordinariamente exitoso en lograr este objetivo. La combinación de derechos de propiedad sobre los saldos acumulados en cuentas personales, con administración privada de fondos y libertad de elección individual, ha probado ser un instrumento efectivo para proteger los fondos del riesgo político. El nuevo sistema de pensiones ha probado también su éxito al mejorar la calidad de los beneficios y servicios que recibe la población en comparación con el sistema antiguo, y al promover el desarrollo del mercado de capitales.

Sin embargo, la actual regulación obliga a las administradoras a buscar una escala de operación que, dado el tamaño del mercado, no permite la existencia de un número de AFP similar al que llegó a operar en el pasado; promueve formas de competencia que no son necesariamente óptimas desde un punto de vista social; y limita el valor agregado que las administradoras pueden dar a los servicios que ofrecen. Posiblemente, estos costos de la regulación no eran evidentes cuando comenzó el sistema o, quizás, por las circunstancias y realidad de la época fue necesario privilegiar formas de diseño muy simples que garantizaran, por sobre cualquier otra consideración, la viabilidad de la reforma. Pero la mayor experiencia acumulada durante estos dieciocho años y el significativo desarrollo de las AFP, de los mercados y de la capacidad y técnicas de fiscalización, abren hoy oportunidades para desarrollar regulaciones diferentes que permitan bajar costos, fomentar la entrada de nuevas empresas al mercado y crear valor agregado en los servicios que se ofrecen a los afiliados, todo esto sin comprometer los objetivos de la reforma previsional.

Por otra parte, se ha sostenido que los problemas del actual sistema se deben a que se combinó —innecesariamente— la privatización de la administración de los fondos (que sería necesaria para proteger los recursos de la previsión del riesgo político) con la libertad de elección individual (que daría origen a un sistema caro)⁷⁹. Desde esta perspectiva, el camino a seguir sería el de limitar la acción del mercado, estableciendo algún mecanismo colectivo de decisión. No estamos de acuerdo con este enfoque. Por el contrario, pensamos que hay un conjunto de características “no separables” que constituyen la base sobre la cual se debería desarrollar el actual sistema de pensiones chileno y que incluyen las instituciones de las cuentas individuales, la administración de los fondos por empresas privadas y competitivas, la libertad de elección y una estructura de beneficios que tiene directa relación con el esfuerzo de ahorro personal. Asegurar la mayor independencia posible del sistema de pensiones respecto a los ciclos político-económicos sigue siendo un objetivo de principal importancia en Chile, y esta protección resulta del efecto conjunto de las cuatro características de diseño señaladas y no de ninguna de ellas en particular. En consecuencia, los necesarios perfeccionamientos futuros del sistema deberían asegurar que se preserve el conjunto de estas características básicas.

Aún no hay acuerdo sobre las formas más precisas de diseño para estos posibles cambios. Tal como hemos advertido, la actual regulación presenta muchas ventajas en términos de simpleza, transparencia y facilidad de fiscalización, que un diseño alternativo no debería perder. Además, el sistema de AFP es administrado por empresas ya maduras, que tienen importantes capitales comprometidos en su operación y para las cuales el ajuste a nuevas reglas del juego podría implicar im-

⁷⁹ Ver Diamond (1994).

portantes costos económicos. Por lo tanto, el diseño de la transición desde la situación actual hacia un sistema perfeccionado es una materia que exige tanto cuidado como el diseño de las propias soluciones. Posiblemente, la gradualidad de los cambios sea una condición necesaria de cualquier estrategia que busque optimizar la operación del actual sistema de pensiones chileno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, Manuel; Gustavo Crespi y Leonardo Letelier: "Explicaciones del aumento del ahorro en Chile". *Documento de Trabajo*, N° 149. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile (marzo, 1997).
- Arellano, José Pablo: "Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena". En *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 6 (diciembre, 1981).
- Arenas de Mesa, Alberto; Mario Marcel: *Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of Minimum Pension*. Trabajo presentado en el Segundo Foro Regional de APEC sobre Reformas a los Sistemas de Pensiones (Viña del Mar, Chile, abril de 1999).
- Arrau, P. Patricio: "Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile: 1980- 1994". Serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 39, CEPAL (octubre, 1996).
- Baeza, Sergio: "El Sistema Privado de Pensiones Chileno". En *II Congreso Iberoamericano Sistemas de Fondos de Pensiones*. Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones (mayo, 1996).
- Borchers, V.: "Evolución del Sistema: Aspectos legales". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía. CIEDESS (noviembre, 1997).
- Büchi, B., Hernán: *La transformación económica de Chile. Del estatismo a la libertad económica*. Grupo Editorial Norma (Bogotá, octubre 1993).
- CIEDESS: *Modernización de la seguridad social en Chile*. Ed. por CIEDESS (Santiago, 1994).
- Chamorro C., Claudio: "La cobertura del sistema de pensiones chileno". *Tesis de grado #107*. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile (julio, 1992).
- Cheyre V., Hernán: *La Previsión en Chile Ayer y Hoy*. Centro de Estudios Públicos (segunda edición, agosto, 1991).
- Corbo, L., Mario: "Reservas que debería tener el sistema previsional chileno". Trabajo presentado en la V Reunión Anual de Economistas de Chile (Jahuel, diciembre, 1979).
- Corsetti, Giancarlo; Klaus Schmidt-Hebbel: "Pension Reform and Growth". En *The Economics of Pensions*. Ed. por Salvador Valdés (Cambridge University Press, 1997).
- De Castro, Sergio y otros: *El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Ed. por el Centro de Estudios Públicos (Santiago, 1992).
- De la Cerda, Renato: "Reformas pendientes: Incorporación de las Fuerzas Armadas y de Orden al sistema de ahorro individual". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía. CIEDESS (noviembre, 1997).
- Diamond, Peter: "Privatization of social security: Lessons from Chile". *Revista de Análisis Económico*. Vol. 9, N° 1 (junio, 1994).

- Donoso, Alvaro: "Los riesgos para la economía chilena del proyecto que modifica la estructura de las comisiones de las AFP". *Estudios Públicos*, N° 68 (primavera, 1997).
- Echenique, Joaquín: "Rentas Vitalicias. Problemas en su comercialización". Presentado al Taller de Análisis del Sistema de AFP. Instituto Libertad y Desarrollo (noviembre, 1998).
- Fontaine, Juan Andrés: "Are there (good) macroeconomic reasons for limiting external investments by pension funds? The Chilean experience". En *The Economics of Pensions*. Ed. por Salvador Valdés (Cambridge University Press, 1997).
- Gaete, María Elena: "La Transición del Régimen de Reparto al de Ahorro Individual". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía (CIEDESS, noviembre de 1997).
- Godoy, Oscar; Salvador Valdés: "Democracia y previsión en Chile: experiencia con dos sistemas". En *Cuadernos de Economía*, N° 93. Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile (agosto, 1994).
- Hachette, Dominique: "Ahorro Privado en Chile". En *Cuaderno de Economía*, N° 104. Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile (abril, 1998).
- Haindl R., Erik: *Chilean Pension Fund Reform and its Impact on Saving*. Instituto de Economía, Universidad Gabriela Mistral (1995).
- Holzmann, Robert: "Pension reform, financial market development and economic growth: Preliminary evidence from Chile". *IMF Working Paper* (august, 1996).
- Iglesias P., Augusto: "Concentración de la industria y poder de las AFP". Presentado al Taller de Análisis del Sistema de AFP. Instituto Libertad y Desarrollo (septiembre, 1998).
- Infante, María Teresa: "Origen histórico del sistema". En *AFP: Las tres letras que revolucionan América*. Ed. por Juan Ariztía. CIEDESS (noviembre, 1997).
- Kast, Miguel (Director): *Estudio Sobre Reforma Previsional*. Oficina de Planificación Nacional. República de Chile (abril, 1974).
- Larraín, Luis A.: "Sector Previsión". En *Soluciones Privadas a Problemas Públicos*. Instituto Libertad y Desarrollo (noviembre, 1991).
- Marcel, Mario; Alberto Arenas: "Reformas a la Seguridad Social en Chile". *Serie de Monografías*, N° 5. Banco Interamericano de Desarrollo (1991).
- "Proyecciones del gasto previsional 1992-2038. Un modelo de simulación para los Bonos de Reconocimiento". *Documento de Trabajo*, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda (Santiago, febrero 1993).
- Morandé, Felipe: "Savings in Chile: What went right?" Programa Postgrado en Economía, Ilades/Georgetown University (abril, 1996).
- Novoa, Patricio: *Derecho de Seguridad Social*. Editorial Jurídica de Chile (abril, 1977).
- Ortúzar, Pablo: "El Déficit Previsional: Recuento y Proyecciones". En *Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Ed. por Sergio Báez y Rodrigo Manubens. Centro de Estudios Públicos (noviembre, 1988).
- Piñera, E. José: "Fundamentos de la Reforma Previsional". En *Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Ed. por Sergio Baeza y Rodrigo Manubens. Centro de Estudios Públicos (noviembre, 1988).
- *El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional*. Ed. Zig Zag (Santiago, mayo, 1991a).

- _____. "Principios y Fundamentos del Sistema Privado de Pensiones en Chile". En *Análisis del Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Ed. por Rosario Cruz Ovalle (Santiago, diciembre, 1991b).
- PrimAmérica Consultores: *Sistema de AFP en Chile: Antecedentes Estadísticos 1981-1998* (Santiago, 1999).
- _____. *Informe Sistema de AFP* (abril, 1999).
- Rodríguez, Ignacio: "Consideraciones respecto a la rentabilidad y los costos del sistema de pensiones chileno". Borrador (octubre, 1998).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones: *El Sistema Chileno de Pensiones*. (cuarta edición, 1997).
- Valdés P. Salvador: "Vendedores de AFP: ¿Producto del Mercado o de Regulaciones Ineficientes?" *Documento de Trabajo*, 178. Instituto de Economía P. Universidad Católica de Chile (marzo, 1995).
- _____. "Libertad de precios para las AFP: Aún insuficiente". *Estudios Públicos*, N° 68 (primavera, 1997).
- _____. "Comparación internacional de las comisiones de las AFP". *Revista Administración y Economía UC*, marzo, 1999.
- _____. Hazel Bateman: "The Mandatory Private Old Age Income Schemes of Australia and Chile: A Comparison". Trabajo presentado en el Segundo Foro Regional de APEC sobre Reformas a los Sistemas de Pensiones (Viña del Mar, Chile, abril 1999).
- Wagner H., Gert: *Estudio de la Reforma Previsional: Previsión y Reforma, Efectos en la Industria y en el País*. P. Universidad Católica de Chile. Instituto de Economía (mayo, 1983).
- _____. "La Seguridad Social y el Programa de Pensión Mínima Garantizada". *Documento de Trabajo*, N° 133. Instituto de Economía P. Universidad Católica de Chile (diciembre, 1990).
- World Bank: *Averting the Old Age Crisis*. Oxford University Press (1994).
- Zurita, Salvador: "Minimum Pension Insurance in the Chilean Pension System". En *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 1 (junio, 1994). ●



Capítulo 12

Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados

FERNANDO COLOMA C. • PATRICIO ROJAS R.

El período de la década de los setenta a comienzos de los ochenta en Chile y en otros países de América Latina se caracterizó como un período de aguda crisis económica. Durante el período 1970-1973 la economía chilena creció a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1973 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1974 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1975 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1976 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1977 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1978 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1979 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1980 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1981 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1982 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1983 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1984 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1985 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1986 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1987 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1988 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1989 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1990 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1991 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1992 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1993 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1994 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1995 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1996 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1997 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1998 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 1999 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2000 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2001 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2002 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2003 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2004 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2005 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2006 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2007 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2008 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2009 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2010 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2011 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2012 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2013 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2014 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2015 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2016 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2017 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2018 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2019 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2020 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2021 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2022 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2023 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%. En 2024 la economía chilena se contrajo a un ritmo de 10,5% y los precios se incrementaron a un ritmo de 10,5%.

Al final del gobierno de Salvador Allende más de tres mil empresas habían sido nacionalizadas y el impuesto más democrático y viable de cinco países latinoamericanos se aplicó a la mayoría de los bienes en los mercados internos y la aparición de extensos mercados negros. En sustitución de un sistema de relaciones laborales que el gobierno anterior había utilizado todas las herramientas disponibles para restringir el comercio cada vez más libre y mejorar para los sectores de producción final y bajo para capital e insumos intermedios que se necesitaban para alimentar las industrias protegidas y crecer y producirse para el sector exportador, depósitos previos, controles de cambio y tipos de cambio múltiples. Por su parte, las tasas de interés nominales se fijaron a niveles que significaban tasas reales negativas y la distribución de los créditos se afectó a su vez por la influencia política.

En lo que se refiere al mercado laboral, la restricción de salarios que se aplicó durante el período dio lugar a un mercado excesivamente rígido donde no era posible introducir nuevas tecnologías o modificar la organización de las empresas que además los ajustes de mano de obra resultaban altamente costosos. Por otro lado, por los altos costos de los despidos, los empresarios desahucaban a los trabajadores y la existencia de monopolios en algunas actividades del mercado del trabajo. Además, la legislación chilena permitía que el Estado se involucrara



FERNANDO COLOMA C. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. A., Universidad de Chicago. Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC. Email: fcoloma@volcan.facea.puc.cl

PATRICIO ROJAS R. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, MIT. Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC. Email: projasr@netchile.cl

Este capítulo se basa de manera importante en el trabajo "The Chilean Labor Market Experience: Regulations and Results", de Fernando Coloma, que fuera financiado por el Fondo de Investigación del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se agradecen los valiosos comentarios de René Cortázar, Joseph Ramos y Rodrigo Vergara.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de profundas reformas económicas llevadas a cabo en Chile a partir de mediados de la década de los setenta surgió como reacción a la aguda crisis institucional y económica que se había ido gestando durante el período 1970-1973. El sistema económico completo estaba en crisis, y los nocivos efectos de las desacertadas políticas económicas que se habían ido adoptando a través del tiempo se manifestaban en todos los campos. En particular, hacia 1973 la economía decrecía en 5,6%, el déficit del sector público no financiero alcanzaba a un 30,5% del PIB, y la inflación se elevaba por encima de 600%¹. Por su parte, los salarios reales exhibían una caída en el período 1970-1973 superior a 53%, y las reservas internacionales alcanzaban a US\$ 41 millones en septiembre de 1973.

Al final del gobierno de Salvador Allende más de tres mil precios estaban sujetos a la fijación estatal, y el impacto más dramático y visible de estos controles fue la escasez generalizada de la mayoría de los bienes en los mercados formales y la aparición de extensos mercados negros. En materia de comercio internacional, los sucesivos gobiernos anteriores habían utilizado todas las herramientas imaginables para restringirlo: aranceles cada vez más altos y variables para los bienes de consumo final, y bajos para capital e insumos intermedios que se necesitaban para alimentar las industrias protegidas, y cuotas y prohibiciones para ciertas importaciones, depósitos previos, controles de cambio y tipos de cambio múltiples². Por su parte, las tasas de interés nominales se fijaban a niveles que significaban tasas reales negativas y la distribución de los créditos era arbitraria y estaba sujeta a la influencia política.

En lo que se refiere al mercado laboral, la restrictiva legislación que regía durante el período dio lugar a un mercado excesivamente rígido, donde no sólo resultaba difícil introducir nuevas tecnologías o modificar la orientación de las firmas sino que además los ajustes de mano de obra resultaban altamente complejos. Esto último, por los altos costos de los despidos, los engorrosos mecanismos para concretarlos y la existencia de monopolios en algunas actividades del mercado del trabajo. Además, la legislación chilena permitía que el Estado asumiera el manejo de empresas donde se demostrara la "incapacidad" de llegar a acuerdos con la fuerza laboral, lo cual constituía una amenaza permanente a los derechos de

¹ Véanse capítulos 2 y 3 de este volumen.

² De acuerdo a Cortázar (1993), todo esto correspondía a la concepción de desarrollo que había surgido en buena parte de América Latina después de la crisis de los años treinta, y que propiciaba una industrialización orientada fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones. Según este autor, "el Estado operaba aplicando políticas de incentivos al proceso de industrialización; en parte a través de políticas de fomento crediticio, pero fundamentalmente a través de sus políticas de precios -que buscaban garantizar niveles adecuados de rentabilidad- y de una regulación macroeconómica de tipo keynesiano que procuraba asegurar una expansión persistente de los niveles de demanda efectiva".

propiedad del empresario y de hecho fue una muy efectiva arma para la confiscación y control estatal de empresas bajo el gobierno de la Unidad Popular³.

Por otra parte, las tasas de contribución a la seguridad social eran muy altas, y tenían un alto componente impositivo al estar muy disociados los costos y beneficios que percibían los imponentes al sistema⁴. Esto último afectaba seriamente al empleo formal y provocaba una situación insostenible sobre las cuentas fiscales.

De esta manera, la crisis generalizada que se vivía en el ámbito económico requería de reformas estructurales en los diversos campos, y fue así como a partir de mediados de la década de los setenta se comenzaron a implementar tales reformas. El propósito principal de ellas apuntó a ayudar a alcanzar la estabilidad macroeconómica y a aumentar la eficiencia de la economía por la vía de incrementar el rol de los mercados, abrir la economía al comercio internacional, y dar una participación creciente al sector privado. En particular, la economía chilena liberalizó su régimen comercial, que era altamente restrictivo, para hacerlo radicalmente más liberal, reflejado en, por ejemplo, el establecimiento de una tarifa uniforme de 10% y la eliminación total de las barreras no arancelarias. Además, se introdujeron importantes reformas en los mercados laborales y financieros, y se reformaron instituciones y regulaciones en apoyo a una moderna economía de mercado⁵.

En este contexto, el objetivo principal de las autoridades económicas durante gran parte de los setenta se orientó a eliminar los desequilibrios económicos y que se reflejaban en una tasa de inflación anual que en 1974 alcanzaba al 369,2%, y a restablecer la economía de mercado. Uno de los primeros pasos adoptados en este sentido fue la realización de un masivo ajuste fiscal, en el que destacaron la eliminación de subsidios y la introducción del impuesto al valor agregado. En 1975, la economía experimentó una profunda recesión, causada principalmente por la caída de los términos de intercambio en alrededor de 55%, y acompañada por la aplicación de un severo programa de ajuste (más severo que el introducido en 1974) basado en una política monetaria y fiscal restrictiva, y por el gran salto en el nivel de precios que siguió a la eliminación de los controles de precios⁶.

Sin embargo, cuando las reformas progresaron y la credibilidad de éstas fue aumentando, la economía empezó a crecer. Es así como en 1976 el producto creció 3,2%, en 1977 lo hizo en 8,3%, y en 1978 alcanzó a 7,8%. Con una economía que estaba creciendo, la reducción de la inflación pasó a ser la prioridad princi-

³ Véase Wisecarver (1992).

⁴ El tema de la seguridad social se discute en profundidad en el capítulo 11 de este volumen.

⁵ Un análisis detallado de las políticas macroeconómicas aplicadas con posterioridad a 1973 se encuentra en Corbo (1985), Edwards y Cox Edwards (1987), y Corbo y Fischer (1994).

⁶ Los precios en Chile habían sido controlados desde 1952. Luego, la remoción de los controles sin ningún intento que coordinara la respuesta productiva del sector privado con el incremento en los precios, hizo que las políticas monetaria y fiscal fueran más restrictivas que lo esperado.

pal de las autoridades. El lento avance en esta materia llevó en febrero de 1978 a introducir un activo régimen cambiario de devaluaciones, con el objetivo de reducir la inflación mediante la desaceleración de la tasa nominal de devaluación. Esta política culminó en la fijación del tipo de cambio en junio de 1979.

A su vez, la utilización del tipo de cambio nominal como ancla para los precios, mientras los salarios nominales y la mayoría de los contratos financieros estaban totalmente indexados a la inflación pasada, entró en conflicto con el objetivo de alcanzar un tipo de cambio real estable que fuera concordante con los equilibrios macroeconómico internos y externos. El resultado natural de esta política fue la rápida apreciación real del tipo de cambio. Fue así como la conducción de la política cambiaria, en conjunto con la realización de una liberalización financiera doméstica en un entorno donde el sistema financiero era pobremente regulado y supervisado, tuvo severas repercusiones en el frente macroeconómico. En particular, la fuerte apreciación real llevó a una drástica reducción en el costo de endeudamiento externo y a una gran entrada de capitales, lo cual ocasionó que cayeran las tasas de interés domésticas, lo que generó una fuerte expansión del gasto.

El boom fue seguido por una recesión en el período 1982-1983, como consecuencia de shocks externos desfavorables⁷ y una deficiente conducción de la política macroeconómica⁸. Como resultado de estos eventos, las autoridades se vieron enfrentadas a la necesidad de ajustar el déficit de cuenta corriente. El ajuste se realizó con una profunda reducción en el gasto total doméstico, mediante un significativo aumento de la tasa de interés real y la contracción del crédito.

Debido al incremento en el déficit de cuenta corriente en el año 1984 (hasta cerca del 11% del producto), las autoridades forzaron aún más la contracción fiscal, y el crédito fue más restrictivo. Estos cambios de políticas fueron introducidos a principios de 1985, con miras a restablecer tanto el equilibrio macroeconómico como el crecimiento económico, en un contexto donde el acceso al financiamiento externo estaba restringido.

Luego de la implementación de este programa de ajuste, la economía chilena entró en un período de sostenido crecimiento liderado por el sector exportador. Éste se mantuvo con fuerza durante los años posteriores a 1986, en parte porque la crisis de la deuda se fue dejando atrás crecientemente, y porque comenzaron a aparecer los resultados positivos de las reformas iniciadas en los años previos. Con un crecimiento de la economía de más de 7 por ciento al año, y con una tasa de desempleo en rápida disminución, el apoyo a la estrategia de desarrollo seguida, hasta ese entonces, tendió a incrementarse. Cuando la nueva coalición de gobierno

⁷ Entre éstos se destacan una fuerte alza de las tasas de interés externas, la abrupta reducción del financiamiento externo, y la caída de los términos de intercambio.

⁸ En particular, destaca la implementación de una fijación del tipo de cambio con una total indexación salarial a la inflación pasada, y una débil supervisión y regulación a los bancos comerciales. Esto último amplificó el tradicional problema de riesgo moral asociado con los seguros de depósitos y facilitó el incremento del endeudamiento externo.

llegó al poder en marzo de 1990, hubo consenso en mantener las políticas de economía de mercado y de economía abierta implementadas por la anterior administración, pero se hizo explícito el objetivo de aumentar los recursos dirigidos a las áreas claves del desarrollo social, como lo eran la salud y la educación.

En lo que se refiere más específicamente al mercado del trabajo, durante todo el período posterior a 1973 la desregulación y flexibilización del mercado laboral fueron piezas fundamentales de la nueva estrategia de desarrollo seguida por la economía chilena, pues la regulación existente en 1973 parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Las distintas reformas laborales implementadas en Chile fueron consecuentes con el objetivo de una mayor eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años.

En general, la orientación central de las reformas a las leyes laborales fue la de permitir un mercado laboral más flexible, que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos. Los énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y privilegios especiales de los que gozaban algunos grupos con poder de presión —que, junto con llevar a soluciones ineficientes, perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y finalmente a los propios consumidores—, y en flexibilizar las leyes laborales referidas a la negociación colectiva y huelga, a los procedimientos de despido e indemnizaciones y a la normativa de sindicalización. La idea era que las remuneraciones pudieran irse determinando acorde a la evolución de la productividad y no de acuerdo a los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En esta misma línea, se podría decir que la estrategia de desarrollo seguida en Chile era concordante con el hecho de que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo paulatinamente a lo largo del tiempo por la vía de los aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse a través de la política social y no por medio de las negociaciones salariales⁹.

En igual sentido, la política salarial se orientó a separar totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, dejando a aquél sólo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque aquí la política fue la de fijar salarios lo menos distorsionadores posible en orden a preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos.

⁹ Otros autores, como Cortázar (1993), que visualizan de manera muy diferente los alcances de la nueva estrategia de desarrollo sobre el bienestar de los trabajadores. Según él, la visión neoliberal que imperó en Chile después de la Unidad Popular priorizaba la estabilización y el crecimiento, sin buscar respuestas para los objetivos de equidad y de integración social, para los que se asumía erróneamente la calidad de "subproductos" inevitables del proceso de crecimiento. "Se asume, por ejemplo, que el mecanismo de la negociación colectiva no hace más que entorpecer los ajustes normales del mercado laboral; en este sentido, el sindicalismo debe ser debilitado para lo cual normalmente se proponen reformas laborales o políticas públicas que entorpecen su acción".

El objetivo de este trabajo es, por una parte, describir y analizar conceptualmente las reformas laborales que se implementaron en Chile a partir de 1973 y, por otra, presentar los principales resultados que se observaron en el mercado laboral. Para tal efecto, en la sección II se analiza la situación del mercado laboral previo a 1973. La sección III se ocupa de los aspectos principales de las reformas implementadas en el mercado laboral con posterioridad a 1974. En tanto, en la sección IV se estudian los fundamentos económicos que guiaron las reformas implementadas en el mercado del trabajo. La sección V presenta los principales resultados en materia de indicadores del mercado laboral en el período de análisis. Finalmente, la sección VI corresponde a la del resumen y las conclusiones.

II. REGULACIONES LABORALES PREVIAS A 1973

Las leyes laborales chilenas se habían ido desnaturalizando con el correr de los años, hasta transformarse finalmente en un mecanismo para proveer beneficios a los trabajadores con poder de presión, en abierto perjuicio al resto de la sociedad y a la competitividad de las empresas y al desarrollo económico¹⁰. Dentro de esta dinámica se crearon numerosos monopolios laborales que operaban mediante carnés especiales para desempeñar ciertas profesiones. Estas licencias discrecionales y selectivas eran barreras arbitrarias a la competencia y, sobre todo, un medio para mejorar las remuneraciones de los grupos mejor contactados y con presión política.

Al mismo tiempo, la ley laboral se caracterizaba por dar un gran poder de presión a los trabajadores, como se puede apreciar de la regulación de la negociación colectiva y la huelga, y de los procedimientos de despido e indemnización que a continuación se discuten.

a) Régimen de despidos e indemnizaciones

En esta materia, el cambio más importante durante el período fue la introducción, en 1966, de la llamada Ley de Inamovilidad Laboral. En lo fundamental, ésta estableció que el empleador no podía poner término al contrato de trabajo sin la existencia de una causa justificada. Con anterioridad a esta ley, se podía despedir sin expresión de causa aplicando el desahucio pagado por el empleador, el que en ese caso debía remunerar las indemnizaciones correspondientes.

Con la nueva regulación, el despido de un trabajador sin el pago de indemnizaciones era factible sólo bajo la existencia de una causa justificada, como por ejemplo por necesidades de la empresa. Sin embargo, si el despido era considerado injusto por el juzgado, se ordenaba la inmediata reincorporación del trabaja-

¹⁰ Véase Álamos (1987).

dor a sus labores habituales, con derecho al pago de las remuneraciones correspondientes al período en que estuvo separado de sus funciones, considerándose como efectivamente trabajado para los efectos legales. Si el empleador se negaba a reincorporar al trabajador dentro del plazo de dos días hábiles, el juez ordenaba el pago de una indemnización, la cual no podía ser inferior a un mes por año de servicios continuos o discontinuos prestados a la misma empresa, y fracción no inferior a seis meses. No había tope para el número de años para los cuales este beneficio era aplicable y debía darse sin perjuicio de cualesquiera otros beneficios que las leyes o contratos otorgaran al trabajador.

Con relación a los trabajadores con la facultad para representar al empleador (como gerentes, apoderados y agentes), el empleador podía poner término a su contrato cuando lo estimara conveniente, dándoles un aviso con 30 días de anticipación o una cantidad equivalente a 30 días de remuneración.

b) Negociación colectiva y afiliación sindical

En materia de afiliación sindical, el Código del Trabajo de 1931 estableció la distinción entre sindicatos industriales y profesionales. Los primeros estaban formados por los obreros de cualquier empresa de minas, salitreras, transporte, fábricas, manufacturas, talleres y demás empresas industriales o comerciales que registraran más de 25 obreros. Su organización debía ser acordada por, a lo menos, el 55% del personal de la empresa y, de constituirse, se consideraban miembros del sindicato a todos los obreros de la empresa; es decir, la afiliación a éste era obligatoria.

Por otra parte, para la formación de un sindicato de profesionales se requería a lo menos de 25 personas. La ley establecía que éstas debían ejercer una misma profesión o profesiones, un trabajo o trabajos similares o conexos, en una industria o industrias, y que se unían con el fin de ocuparse exclusivamente del estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes a sus asociados.

La forma de financiamiento prevista por la ley para ambos tipos de sindicatos eran las erogaciones obligatorias que determinaba el directorio del sindicato. Con relación a la afiliación a federaciones y confederaciones, sólo se permitían las reuniones de sindicatos industriales para fines de educación, asistencia, previsión y para el establecimiento de economatos y cooperativas. Los sindicatos profesionales que tenían por base un mismo oficio o profesión podían constituir uniones o confederaciones para el estudio, desarrollo y legítima defensa de los intereses comunes.

En materia de negociación colectiva, durante este período se permitió la negociación por empresa para todo tipo de sindicato y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. En general, las cláusulas estipuladas en el contrato colectivo eran válidas para quienes las suscribían y para aquellos que con posterioridad a su firma se integraran al sindicato. De acuerdo con Tapia (1997), en esa

misma época se consagró el mecanismo de extensión de convenios colectivos a sectores en los que no era posible negociar colectivamente, y también se consagraron los mecanismos de negociación en el área de actividad a través de comisiones tripartitas (en las que intervenían los trabajadores, los empresarios y el gobierno).

c) Regulación del derecho de huelga

La primera regulación global de la huelga se estableció en el Código del Trabajo de 1931. Ahí se reconoció el derecho a huelga que tenían los trabajadores una vez agotado el procedimiento de conciliación contemplado para la resolución de los conflictos colectivos, y se reglamentaba tal acción. A la huelga se le asignaba un carácter indefinido y se estipulaba la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas. A su vez, la ley no contemplaba la posibilidad de que los trabajadores pudieran abandonar la huelga y negociar individualmente con el fin de reincorporarse al trabajo. Con relación al cierre patronal (*lock out*), se establecía que éste podría declararse sólo una vez agotados los procedimientos de conciliación contemplados en el proceso de negociación colectiva. Se estipulaba también que en los casos de huelga o cierre patronal de fábricas, empresas o servicios, cuya paralización pusiera en peligro inmediato la salud o la vida económico-social del país, el gobierno podía decretar la reanudación de faenas.

En cuanto al financiamiento sindical, que es un aspecto relacionado indirectamente con la efectividad de la huelga porque podría ser determinante en la posición financiera ante la eventualidad de una huelga, el empleador podía descontar por planilla las cuotas de los trabajadores afiliados al sindicato, bastando para ello la petición de su directorio, lo que permitía augurar una posición financiera relativamente sólida del sindicato.

III. PRINCIPALES REFORMAS EN EL MERCADO LABORAL

A fines de 1973, la economía chilena se encontraba en un ambiente de crisis generalizada, que requería de reformas estructurales profundas en los diversos campos. En particular, la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo se consideraba como una pieza fundamental en la nueva estrategia de desarrollo que se iba a implementar, pues la regulación que en ese entonces existía parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Algunas de las reformas más importantes que se llevaron a cabo en este mercado tardaron bastante tiempo —y en el intertanto estuvieron suspendidos varios derechos laborales—; sin embargo, cabe reconocer que se venía de una gran crisis, y la tarea no era nada de fácil, pues varias de las reformas afectaban a sectores altamente politizados y a los intereses de muchos grupos de poder que defendían sus privilegios o sus "derechos adquiridos".

En todo caso, para poner en perspectiva la profundidad de las reformas que se llevaron a cabo durante el gobierno militar, cabe señalar que ellas llevaron a Chile a una posición de avanzada en el concierto latinoamericano y mundial en lo que se refiere a la desregulación y flexibilización del mercado del trabajo¹¹.

a) Legislación laboral

El grueso de las reformas en el mercado laboral se inició hacia fines de los setenta y después de un período en el cual no se permitió la negociación colectiva. El objetivo de estas reformas fue, en lo fundamental, complementar el ajuste requerido por otras reformas estructurales e introducir flexibilidad en el mercado laboral, con el fin de promover una mayor eficiencia y reducir las altas tasas de desempleo que se elevaron hasta niveles de dos dígitos. Posteriormente, en los años 1990 y 1991, bajo el gobierno democrático que sucedió al régimen militar, se introdujeron nuevos cambios a la legislación laboral, los que contribuyeron a reforzar el poder negociador de los trabajadores, aunque de una manera coherente con el marco de mayor flexibilidad que se había impuesto en los años del gobierno militar.

Los principales cambios en materia laboral en el período 1974-1991 fueron los siguientes:

1. Privilegios y licencias

En esta materia, la nueva legislación fue eliminando paulatinamente todos los privilegios y licencias de los que gozaban ciertos gremios y grupos de trabajadores. Este proceso se inició en 1974 y finalizó en 1982. En general, esto vino a reivindicar la libertad de trabajo en un sentido integral, ya que se eliminaron las matrículas, carnés o permisos previos para desempeñar determinadas actividades, se suprimió la colegiatura obligatoria para el ejercicio de las profesiones y se promovió la afiliación sindical voluntaria.

2. Régimen de despidos e indemnizaciones

Hasta 1978, y sin modificaciones importantes, la normativa que reguló el mercado laboral en materia de despidos e indemnizaciones fue la ya comentada Ley de Inamovilidad. En 1978, el Decreto Ley 2.200 estableció para los trabajadores

¹¹ Esta posición de avanzada se sigue manteniendo actualmente en varias de las materias que en ese momento fueron objeto de reformas. Un ejemplo bastante elocuente es el de la regulación de la huelga, donde la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas aún no está contemplada en los otros países latinoamericanos; esta opción sí existe en EE.UU., en algunos estados de Canadá y países europeos, bajo diversas formas. Para analizar diversas características de los sistemas regulatorios latinoamericanos, véase Cox Edwards (1997).

contratados con posterioridad al 15 de junio de 1978, que el empleador podía despedir sin expresión de causa, es decir, pagando el desahucio. En este caso, debía pagar al trabajador una indemnización equivalente a un mes de salario por año de servicio, sin tope en el número de años para la aplicación de este beneficio. Si el empleador no daba al trabajador el aviso previo de desahucio con 30 días de anticipación, este último tenía derecho a recibir otro mes de indemnización.

Posteriormente, en 1981, la Ley 18.018 modificó el Decreto Ley 2.200 en términos tales que para los contratados después del 14 de agosto de 1981 se estableció que si el contrato laboral hubiera estado vigente por un año o más y el trabajador hubiera sido despedido por desahucio, el empleador debía pagar al trabajador la indemnización que las partes hubieran convenido individual o colectivamente, cualquiera que sea su monto, y sólo a falta de esta estipulación el empleador debía pagar una indemnización equivalente a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio, con un límite máximo de 150 días de remuneración¹². Sin embargo, la Ley 18.372, promulgada en diciembre de 1984, modifica esta normativa de indemnizaciones, al establecer que la indemnización que las partes pudieran haber convenido individual o colectivamente regirá siempre que ésta fuera de un monto superior a la indemnización legal definida en la Ley 18.018. Además, la Ley 18.372 elimina como causal de despido justificado las necesidades de funcionamiento de la empresa. Si el trabajador consideraba injusto el despido, por alguna causa distinta al desahucio, podía recurrir al juzgado respectivo, y si se le daba la razón debía recibir de parte del empleador la indemnización que correspondía por concepto de desahucio más un mes de salario por el no aviso de despido.

Con relación a los trabajadores con la facultad para representar al empleador —como gerentes, apoderados y agentes—, desaparecen las normas que primitivamente los excluían del derecho de la indemnización de un mes por año, y pasan ahora a regirse por la norma general, salvo para aquellos contratados antes del 14 de agosto de 1981, los que por disposiciones transitorias siguen rigiéndose por el régimen del período anterior.

Bajo la nueva legislación promulgada en 1990, los costos de despedir a aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981 crecen considerablemente como consecuencia del aumento de cinco a once años en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se hacen aplicables las indemnizaciones y por los recargos que se establecen cuando no se puede probar la causal de despido debido a necesidades de la empresa¹³. En efecto, la nueva legislación eliminó el desahucio

¹² Durante todo el período (1981-1990) el límite máximo de 150 días de remuneración no regía para los trabajadores contratados antes del 14 de agosto de 1981.

¹³ Por otra parte, la ley estableció la posibilidad de que el trabajador y su empleador pactaran voluntariamente que a contar del séptimo año de servicio la indemnización, que sólo sirve para efectos de despido, fuera reemplazada por una indemnización "a todo evento". Esta indemnización, pactable sólo después de concluido el sexto año de servicio, y hasta el término del undécimo año de la relación laboral, debía ser a lo menos de 15 días por año de servicio.

como causa para poner término al contrato de trabajo y se restableció la razón de las necesidades de la empresa como causal de despido justificado. Si el empleador le pone término a la relación de trabajo invocando la causal de necesidades de la empresa, y el contrato hubiera estado vigente por más de un año, el empleador deberá pagar una indemnización equivalente a 30 días de la última remuneración mensual por cada año de servicio, con un límite máximo de 330 días de remuneración¹⁴. Cuando el despido fuera injusto, el juez ordenará pagar una indemnización igual a la que se da al trabajador en caso de despido por necesidades de la empresa, aumentada en un 20% y si el despido se hubiera hecho invocando ciertas conductas como faltas de probidad, imprudencias temerarias o perjuicios materiales, y estas denuncias fueran consideradas sin base por el tribunal, corresponderá pagar al trabajador la indemnización por necesidades de la empresa con un recargo del 50%.

Finalmente, otro efecto que contribuye indirectamente a un mayor impacto del régimen de indemnizaciones sobre los costos de despido es el que se refiere a la eliminación, a partir de 1991, de la disposición que regulaba la huelga y que establecía que pasados 60 días de duración legal de ésta, aquellos trabajadores que se mantuvieran en huelga se entenderían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

3. Afiliación sindical

Entre 1973 y 1979, los sindicatos continuaron dividiéndose en industriales y profesionales, financiándose ambos con las erogaciones obligatorias que determinaban los directorios sindicales respectivos. Si bien en este período no se alteraron las normas concernientes a las organizaciones sindicales, sí se dictaron decretos político-administrativos que limitaron al extremo su acción, tales como la prohibición de elegir dirigentes y de realizar reuniones sin permiso previo.

En 1979 se definieron cuatro tipos de sindicatos: de empresa, interempresas, de trabajadores independientes y de trabajadores transitorios. La afiliación sindical se hizo voluntaria y los requisitos de constitución de un sindicato de empresa se establecieron en un mínimo de 25 trabajadores que representaran, al menos, el 10% del total de trabajadores de una empresa. Por su parte, en las empresas de menos de 25 trabajadores podían constituir un sindicato de empresa 8 de ellos, siempre que representaran más del 50% del total de los trabajadores. Con relación al financiamiento de los sindicatos, se establece que el empleador sólo puede deducir de las remuneraciones del trabajador la cuota ordinaria y extraordinaria del sindicato respectivo de empresa, cuando la mayoría absoluta de los afiliados así lo acordaren en votación secreta, o cuando el trabajador afiliado autorizara por escrito a su empleador el descuento. Por su parte, la afiliación a federaciones y

¹⁴ Para los trabajadores contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981 no hay límites en la indemnización por necesidades de la empresa.

confederaciones es permitida para distintos fines, pero no para negociar colectivamente.

La legislación promulgada en 1991 mantiene la misma estructura anterior en cuanto a los tipos de sindicatos y a la afiliación voluntaria; sin embargo, se introducen modificaciones que disminuyen los requerimientos para formar sindicatos en empresas pequeñas. En particular, se establece que se necesitan sólo ocho personas para formar un sindicato en empresas que tengan menos de cincuenta empleados, siempre que representen más del 50% del total de sus trabajos.

Por su parte, el financiamiento sindical mantiene las características del período anterior, aunque se establece que los trabajadores a quienes el empleador hiciese extensivos los beneficios estipulados en el instrumento colectivo respectivo deben aportar al sindicato que hubiere obtenido los beneficios un 75% de la cotización mensual y ordinaria, durante toda la vigencia del contrato, a contar de la fecha en que éste se les aplique.

Finalmente, entre otras medidas tendientes a fortalecer la acción sindical, se reconoció la posibilidad de constituir centrales sindicales y se reguló su funcionamiento, y se introdujeron cambios en las organizaciones sindicales en materia de fueros y de permisos de sus dirigentes.

4. Negociación colectiva

Hasta 1973 se permitía la negociación por empresa para todo tipo de sindicato y por rama de actividad sólo para los sindicatos profesionales. Las cláusulas estipuladas en el contrato colectivo eran válidas para quienes las suscribían y para aquellos que con posterioridad a su firma se integraran al sindicato.

Durante el período 1973-1979 se prohibió negociar colectivamente, y desde 1979 a 1991 sólo se permitió la negociación colectiva entre un empleador y uno o más sindicatos de la misma empresa, o bien entre un empleador y grupos de trabajadores de la empresa que se organizaran para tal efecto (grupos negociadores). Se estableció además que los acuerdos alcanzados al cabo de una negociación colectiva eran válidos sólo para quienes los suscribieran.

Finalmente, las reformas de 1991 permiten la negociación multiempresa por acuerdo de las partes, es decir, se elimina la prohibición expresa que existía de negociar más allá de la empresa. Se establece además que los acuerdos serían válidos para quienes los suscribieran y para los nuevos trabajadores por mutuo consentimiento de las partes. Por otra parte, la nueva legislación mantiene la estructura anterior en cuanto a que la negociación pueda realizarse por organizaciones sindicales y/o por trabajadores que se unieran para tal efecto.

5. Derecho de huelga

Entre 1974 y 1979, al estar prohibida la negociación colectiva también lo estaban las huelgas. En 1979, la nueva normativa estableció un límite máximo de

60 días de duración a la huelga¹⁵, permitió el reemplazo temporal de los huelguistas y dio la posibilidad de que los trabajadores en huelga abandonaran el movimiento y se incorporaran a las faenas mediante la firma de un contrato individual de trabajo una vez que hubieran transcurrido, por lo menos, treinta días de iniciada la paralización. Asimismo, se estableció que para declarar el *lock out* se requería previamente la declaración de huelga, y además se le fijó una duración máxima de 30 días o el término de la huelga.

Con relación a la posición financiera de los sindicatos, se puede decir que ésta podía verse complicada desde el momento en que se establecía que la mayoría absoluta de los socios debía aprobar el descuento por planilla de las cuotas de aporte al sindicato.

Finalmente, las principales reformas aprobadas en 1991 en materia de derecho de huelga son aquellas que restablecen su duración indefinida y las que fijan condiciones —que antes no existían— para que la empresa pueda reemplazar temporalmente a los huelguistas desde el primer día. De esta manera, para reemplazarlos desde el primer día, la última oferta del empleador debe contemplar, a lo menos, el reajuste de las remuneraciones de acuerdo al IPC, y si no es así la posibilidad de reemplazar surge sólo después de enterados quince días de huelga¹⁶. Asimismo, cuando concurran los requisitos para contratar reemplazantes desde el primer día, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse individualmente a sus labores a partir del decimoquinto día de haberse hecho efectiva, y en aquellos casos en que sólo se puede contratar reemplazantes después de quince días, los trabajadores en huelga podrán reintegrarse después de treinta días. Con la normativa anterior, el reintegro individual sólo podía producirse luego de 30 días de huelga.

b) Cotizaciones laborales: Previsión y salud

Entre las reformas implementadas con posterioridad a 1974 y que tuvieron un significativo impacto sobre el mercado laboral, sobre todo en la disminución de las cotizaciones laborales, se cuenta la reforma del sistema de pensiones que se llevó a cabo en 1981. Ésta modificó drásticamente el sistema previsional chileno, cambiando el sistema estatal de reparto por otro privado de capitalización individual.

Con anterioridad a 1981, el sistema previsional chileno presentaba características similares a las de otros países, esto es, existían sistemas de beneficios que estaban separados para diferentes industrias y ocupaciones. Estos sistemas no es-

¹⁵ Si pasado este período los trabajadores se mantenían en huelga, éstos se entendían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

¹⁶ Cabe tener presente, eso sí, que cuando se aprobó el Plan Laboral bajo el gobierno militar, había indexación asegurada y el reintegro individual de los huelguistas sólo podía ocurrir luego de 30 días.

taban unificados, por lo que la estructura de beneficios y sus niveles eran diferentes en los distintos sectores. Esta situación de distintos niveles de beneficios previsionales trajo como resultado la existencia de altas tasas de contribución, las que (incluyendo pensiones, salud, asignación familiar, desahucio, accidentes del trabajo, etc.) fluctuaban entre 26% y 59% en el año 1973¹⁷. Un año antes de la reforma previsional, en 1980, las tasas de contribución se ubicaron en el rango 32%-41%.

El régimen previsional vigente hasta 1981 era de reparto, en el cual estaban muy disociados los costos y beneficios que percibían los imponentes al sistema, por lo que se trataba de una cotización con un alto componente impositivo. La inequidad del sistema no sólo se manifestaba en las discriminaciones y privilegios a favor de los que tenían mayor poder de presión, sino que también se manifestaba en términos de su desfinanciamiento, lo que constituía otra inequidad, entre generaciones. De acuerdo a Büchi (1993), una consecuencia de esto fue la sostenida tendencia al alza de las cotizaciones¹⁸, lo cual habría tenido consecuencias gravísimas sobre el nivel de empleo formal.

En lo fundamental, la reforma de 1981 contempló la creación de un plan de ahorro obligatorio¹⁹, administrado por instituciones privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) y apoyado por un mercado de rentas vitalicias que permitiera convertir los fondos acumulados en flujos de ingreso al momento del retiro.

Las tasas de cotización bajo el sistema antiguo —para el financiamiento de las pensiones— fluctuaban entre un 15% y un 25% en 1980. Con el nuevo sistema, los trabajadores dependientes deben cotizar obligatoriamente un 10% de su remuneración mensual (con un tope imponible de 60 unidades de fomento) en una cuenta de ahorro de la AFP elegida²⁰, y los trabajadores independientes tienen la opción de acogerse o no al sistema. Los trabajadores que ya estuvieran cotizando en el sistema antiguo al momento de implementarse el nuevo sistema, tenían la opción de cambiarse al nuevo sistema o de permanecer en el antiguo²¹. En tanto, los trabajadores que se incorporaban al mercado laboral con posterioridad a la implementación de la reforma previsional debían necesariamente participar en el nuevo sistema.

¹⁷ La tasa de contribución dependía de la caja de seguridad social a la cual estuviera afiliado el trabajador.

¹⁸ Estas cotizaciones incluían las contribuciones por concepto de pensiones, salud, asignación familiar, desahucio, accidentes del trabajo y vivienda.

¹⁹ Un análisis del sistema previsional chileno y sus principales resultados puede verse en el capítulo 11 de este volumen.

²⁰ Adicionalmente a la cotización de 10%, los trabajadores deben pagar una comisión cargada por la AFP para financiar un seguro obligatorio de invalidez y sobrevivencia (0,7%) y una comisión variable por mantención de saldo a beneficio de la AFP, cuyo monto promedio en 1997 era de 2,7%.

²¹ En el caso de los trabajadores que se cambiaban al nuevo sistema, se les reconocía parte de los ahorros que habían hecho en el sistema antiguo por medio de un bono de reconocimiento que se les entregaba al momento de su jubilación.

Simultáneamente, la reforma contempló la unificación en la edad de jubilación para los trabajadores (65 años para los hombres y 60 años para las mujeres), eliminándose los esquemas de muchas cajas previsionales en que la edad de jubilación dependía de la antigüedad en el trabajo. Asimismo, se contempló la posibilidad de jubilar anticipadamente cuando en el fondo individual se hubiera acumulado al menos una cantidad que garantizara una jubilación mensual igual al 50% del promedio de las remuneraciones mensuales imponibles de los últimos diez años. Adicionalmente, el sistema contempla una pensión mínima garantizada por el Estado. Aquellos trabajadores que con sus ahorros no alcancen una mensualidad equivalente a la pensión mínima recibirán del Estado la diferencia, previo cumplimiento del requisito de que el trabajador haya cotizado al menos por 20 años.

Una consecuencia de la reforma previsional fue clarificar los aportes que los trabajadores realizaban al sistema de pensiones y los que iban a financiar el sistema de salud²². Esta distinción permitió la creación de las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional), con las cuales se inició un verdadero sistema privado de salud complementario del estatal²³. En este marco, las personas pudieron elegir entre canalizar sus cotizaciones de salud a los servicios del Estado o para un seguro privado que proporcionaban las ISAPRE.

c) Régimen salarial

La formación y evolución de los salarios en Chile ha estado fuertemente influenciada por las políticas de reajustabilidad y el grado de intervención del gobierno en el mercado laboral. En particular, los salarios del sector público han tenido históricamente un impacto importante en los demás salarios de la economía, por cuanto en varias oportunidades los beneficios de reajustabilidad y ciertos bonos otorgados al sector público se hacían extensivos a los demás sectores de la economía. Además, el gobierno ha impuesto normalmente salarios mínimos, los cuales en ciertos períodos se diferenciaron por sectores público y privado, por sectores económicos (agricultura) y en algún momento también por regiones en el país²⁴. En este contexto, las modificaciones introducidas en las regulaciones salariales durante el período, fundamentalmente aquellas orientadas a entregar una mayor flexibilidad en la determinación de los salarios, han significado cambios importantes, no sólo en la regulación del mercado laboral, sino también en la ca-

²² Actualmente, la cotización de salud es de 7% de la remuneración (con un tope imponible), mientras la correspondiente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es, en promedio, de 1,5% de la remuneración.

²³ Un análisis detallado de la reforma en el área de salud puede encontrarse en el capítulo 14 de este volumen.

²⁴ Esta diversidad de salarios mínimos se mantiene hasta octubre de 1973, fecha en que se crea un ingreso mínimo único, por lo que no es posible hacer una serie de tiempo larga y coherente. Asimismo, en junio de 1989, se estableció también un salario mínimo para los menores de 18 años.

pacidad de la economía para adaptar las necesidades de empleo con el ciclo económico.

1. Indexación salarial²⁵

A consecuencia de las altas tasas de inflación que ha exhibido Chile durante su historia, los mecanismos de indexación han sido una práctica que se ha generalizado por todos los sectores de la economía chilena. En particular, la indexación se ha manifestado en el mercado laboral, en el sector financiero, en la política cambiaria y monetaria y en el sistema tributario.

Los primeros mecanismos de indexación en la economía chilena aparecieron en las remuneraciones, y por mucho tiempo esta práctica sólo se asoció a este mercado. Al principio, ésta afectó sólo a los empleados particulares, extendiéndose luego a otros sectores de la fuerza de trabajo. La indexación de las remuneraciones se ha caracterizado por una gran variedad en cuanto al mecanismo, forma institucional y periodicidad de los reajustes.

Los primeros mecanismos de indexación en las remuneraciones aparecen en la década de los cuarenta. En dicha época, el proceso inflacionario se agudizó aumentando la tasa de inflación sobre el 20% anual, y con considerables fluctuaciones de un año a otro. En estas condiciones, las remuneraciones comenzaron a ajustarse de acuerdo a un estimador del "costo de la vida". A partir de enero de 1943, el sueldo vital lo comienza a fijar anualmente una comisión mixta de sueldos en cada provincia. El valor es determinado sobre la base de antecedentes del costo de la vida en cada departamento. A mediados de la década de los cuarenta, este sistema de indexación de las remuneraciones beneficia a alrededor del 5% de la fuerza de trabajo. Sin embargo, tiene un impacto indirecto sobre otros sectores que no tienen un mecanismo similar. Es así como en el caso de los obreros del sector privado las variaciones en el sueldo vital adquieren importancia en las peticiones de aumentos salariales logrados con los convenios colectivos, en particular en la industria y la minería. Por otra parte, los empleados y obreros del sector público no pueden negociar colectivamente, por lo cual la inflación obliga a la dictación de leyes de reajuste cada cierto tiempo. Esto ocurre hasta 1952, año en que se aprueba una ley que establece un mecanismo de reajuste anual para los sueldos de estos funcionarios. Hacia 1952, este sistema de indexación cubría aproximadamente al 8% de la población activa —que estaba empleada en el sector público.

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, los mecanismos de indexación continuaron aplicándose y expandiéndose hacia otros sectores de la economía, como por ejemplo el sector agrícola²⁶. En 1970, la administración que asumió

²⁵ Véase Sáez (1982), para un detalle de la evolución de la indexación salarial y de pensiones en Chile.

²⁶ Un análisis detallado de las distintas leyes y disposiciones sobre incremento de las remuneraciones durante el período 1942-82 puede ser encontrado en Sáez (1982).

se comprometió, en su política de remuneraciones para 1971, a otorgar un reajuste igual al 100% de la inflación de 1970, y porcentajes mayores para los sueldos y salarios más bajos. Es así como a comienzos de 1971 y 1972 se conceden reajustes iguales al 100% de la variación del IPC (Índice de Precios al Consumidor) oficial en el año anterior. Estos reajustes cubren tanto al sector público como al sector privado. Debido a que en 1972 la inflación se acelera, superando el 100% anual, en octubre de ese año se aprueba un reajuste adicional igual a la variación del IPC hasta septiembre, el cual cubre a los sectores público y privado. Nuevamente en abril de 1973 se concede una compensación a la creciente espiral inflacionaria.

En septiembre de 1973, el nuevo gobierno suspende todas las normas y mecanismos de reajustes automáticos, legales y contractuales vigentes, de sueldos, salarios y pensiones. En octubre de 1974 se anuncia una nueva política de reajustes para 1975. Se establece que éstos se otorgarán cuatro veces al año y serán iguales a la variación del IPC oficial, con dos meses de rezago. Sin embargo, en abril de 1975 se anuncia un nuevo sistema de reajustes automáticos para el segundo semestre. Los reajustes de septiembre y diciembre serían iguales a la variación del IPC oficial en los dos meses inmediatamente anteriores, más una estimación para el mes en que se concede el reajuste igual al 50% de la variación de este índice en el mes anterior. La diferencia entre la estimación y el cambio porcentual efectivo se compensaría en el siguiente reajuste. Este sistema de reajustes automáticos se extiende hasta 1976 y 1977²⁷, manteniendo la forma de cálculo pero reduciendo a tres el número de reajustes en el último año. Esta política continúa en 1978 y 1979, pero se establece que el reajuste debe adelantarse si la variación del IPC supera el 15%. Por último, en 1980 los reajustes se reducen a dos y en 1981 a uno al año, a menos que la inflación supere el 16%.

A partir de 1979, se autoriza nuevamente la negociación colectiva, que había sido suspendida desde el año 1973. De acuerdo a las nuevas normas del Plan Laboral, el aumento mínimo de salarios por el cual se negocia es la variación del IPC, determinada por el INE (Instituto Nacional de Estadística), desde el último aumento. De este modo, tanto las remuneraciones del sector público como las del sector privado, y de aquellos sectores que puedan negociar colectivamente, se encuentran indexadas al IPC. Esta práctica de reajustabilidad por ley (que se conoció como Ley del Piso) se eliminó en 1982 como consecuencia de la profunda crisis y de las altas tasas de desempleo que exhibía la economía durante ese período. Actualmente, la práctica de reajustar por la inflación pasada sigue operando en la gran mayoría de los sectores económicos²⁸. Sin embargo, en los últimos años el

²⁷ Hay que tener presente que durante el período 1976-1978 los salarios se reajustaron sobre la base del IPC oficial, índice este último que tuvo serios errores de subestimación en dicho período de acuerdo a Cortázar y Marshall (1980).

²⁸ A modo de ejemplo, un aspecto resaltante de la base de datos de las negociaciones colectivas del período 1985-1997 es la presencia masiva de cláusulas de reajustabilidad de acuerdo a la inflación pasada.

sector público ha modificado su política de reajustabilidad utilizando la inflación esperada en vez de la pasada²⁹.

En general, el entorno generalizado de indexación del mercado laboral, que ha prevalecido durante los últimos treinta años en la economía chilena, ha significado que los salarios reales hayan estado significativamente influenciados por las políticas oficiales de reajustes del gobierno. En el Cuadro 1 se muestra la política oficial de remuneraciones, destacándose que en varios años esta política incorporaba reajustes al sector público y al privado.

CUADRO 1
POLÍTICA OFICIAL DE REMUNERACIONES

Período	Cobertura sectorial	Monto
1964	Sector Público	< IPC
1965-66	Sector Público y Privado	= IPC
1967	Sector Público	> IPC
1968-69	Sector Público y Privado	= IPC
1970	Sector Público y Privado	= IPC
1971-72	Sector Público y Privado	> IPC
1973	Sector Público y Privado	= IPC
1974-79	Sector Público y Privado	< IPC
1980-81	Sector Público y Privado	= IPC
1983-89	Sector Público	< IPC

Fuente: David Bravo, Escuela de Economía, U. de Chile.

Entre 1973 y 1979, las remuneraciones se movieron de acuerdo a las políticas de reajustabilidad que el gobierno impuso en forma generalizada —sector público y privado. De hecho, la evolución de los salarios en el sector privado fue semejante a lo que establecían las políticas oficiales³⁰. En particular, el gobierno siguió una política salarial muy restrictiva durante el subperíodo 1973-1975, y entre 1976-1979, una política que se acercaba al 100% de indexación de la inflación pasada, lo que, con inflación decreciente, significó un sostenido aumento en los salarios reales.

Durante el período 1979-1981, cuando regía la reajustabilidad obligatoria por la Ley del Piso³¹, los salarios reales crecieron rápidamente, en un contexto en que

²⁹ Véase Jadresic 1991, 1994.

³⁰ Véase Cortázar (1997). La evidencia aquí señalada no significa que los salarios en el sector privado no hayan reaccionado a las condiciones del mercado laboral (desempleo, etc.), pues bien puede haber sucedido que las propias políticas de reajustes oficiales hayan sido endógenas a la situación del mercado.

³¹ Nombre que recibió la normativa del Plan Laboral donde se establecía que el aumento mínimo por el cual se negocia el aumento salarial es la variación del IPC desde el último aumento. De este modo, tanto las remuneraciones del sector público como las del sector privado, y de aquellos sectores que puedan negociar colectivamente, se encontraban indexadas al IPC.

la inflación era decreciente y en que se verificaba una caída significativa en la tasa de desempleo. Una vez eliminada la cláusula de reajustabilidad obligatoria a mediados de 1982, y con leyes de reajuste que regían sólo para el sector público, el sector privado quedó libre de regulaciones, exceptuando lo concerniente al salario mínimo y la disposición del Código del Trabajo que permite a los trabajadores mantener al menos la remuneración nominal del período anterior³².

2. Salarios mínimos

A partir de 1974, la política de determinación de los salarios mínimos sufrió un cambio sustancial en su orientación. Esto por cuanto los altos niveles de salarios mínimos alcanzados en 1973 (se incrementaron en más de 100% en términos reales respecto del nivel de 1972) eran claramente insostenibles y por completo desvinculados de la evolución de la productividad. En esta nueva orientación, la política de salarios mínimos tuvo, en general, un perfil más bajo, haciéndose funcional a los objetivos de estabilidad macroeconómica y a los de creación de empleos, es decir, implícitamente comenzó a imperar la idea de que salarios mínimos desalineados de la evolución de la productividad de la mano de obra no calificada podrían crear serios problemas en el manejo macroeconómico y en las posibilidades de empleo en el sector formal de la economía.

No obstante el menor perfil que asumió la política de salarios mínimos durante este período, diversos estudios muestran que durante la década de los setenta y ochenta hubo períodos en que los salarios mínimos eran demasiado altos dadas las condiciones del mercado laboral y consecuentemente habrían sido corresponsables del alto desempleo de la época. A modo de ejemplo, Paredes y Riveros (1993) muestran que durante el período 1975-1988 los aumentos de la razón salario mínimo/salario promedio de los no calificados del sector informal se traducían en alzas significativas en el desempleo, producto del aumento de personas que buscaban trabajo en el sector formal. Asimismo, en igual período estos autores encuentran que un alza en los salarios mínimos hace aumentar significativamente —y en forma rezagada— los salarios medios del sector formal y la inflación.

A partir de 1990, y con la asunción de un gobierno democrático, se visualizaron cambios significativos en la política de salarios mínimos, siendo un objetivo explícito de dicho gobierno el ir recuperando el valor real de los salarios mínimos. Es así como éstos comenzaron a subir significativamente, en términos reales, a una tasa promedio por encima de la observada en los salarios reales de mercado, pero en un contexto en que las tasas de desempleo eran mucho menores y en que la productividad crecía a un ritmo elevado. (Cuadro 2)

³² La disposición que permite a los trabajadores mantener su remuneración nominal puede transformarse verdaderamente restrictiva con tasas de inflación muy bajas.

CUADRO 2
INDICADORES SALARIALES EN CHILE: 1970-1997

Año	Salario mínimo (1)		Salario real (2)		Productividad media (3)
	Índice 1989=100	Variación % anual	Índice 1989=100	Variación % anual	Variación % anual
1970	236,9	-	124,2	8,9	0,45
1971	264,1	11,5	153,7	23,8	5,53
1972	227,7	-13,8	117,7	-23,4	-2,97
1973	474,3	108,3	58,3	-50,4	-5,02
1974	97,2	-79,5	72,9	25,0	4,84
1975	95,4	-1,9	70,0	-4,0	-9,23
1976	98,8	3,6	89,0	27,1	1,42
1977	106,4	7,7	90,1	1,2	4,31
1978	125,5	18,0	96,0	6,6	3,89
1979	121,6	-3,1	103,9	8,2	4,11
1980	121,7	0,1	112,6	8,4	2,90
1981	140,6	15,5	122,9	9,2	3,14
1982	142,5	1,4	122,6	-0,2	-4,95
1983	114,5	-19,6	109,6	-10,6	-6,00
1984	98,1	-14,3	109,7	0,1	-0,76
1985	92,8	-5,4	105,0	-4,3	-2,04
1986	89,5	-3,6	107,2	2,1	0,33
1987	84,0	-6,1	107,0	-0,2	2,23
1988	89,8	6,9	114,0	6,6	2,23
1989	100,0	11,4	116,1	1,9	4,53
1990	106,3	6,3	118,3	1,8	1,22
1991	116,2	9,3	124,0	4,9	7,41
1992	121,6	4,6	129,7	4,5	6,92
1993	127,6	4,9	134,5	3,7	1,48
1994	132,3	3,7	143,2	6,5	4,11
1995	138,3	4,5	150,1	4,8	9,57
1996	144,1	4,2	156,3	4,1	4,79
1997	149,1	3,5	160,0	2,4	5,96

Fuentes:

(1) Cortázar (1997) y Ministerio del Trabajo.

(2) El índice de salarios nominales que se toma como referencia para esta serie corresponde a información del INE. Para el período 1971-1980, este índice fue deflactado por el índice de precios corregido por Schmidt-Hebbel y Marshall (1981) y para el período 1981-1997 por el índice de precios oficial del INE.

(3) Información de empleo de Coeymans, (2000).

IV. FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE LAS
REFORMAS IMPLEMENTADAS³³

Una visión integrada del conjunto de regulaciones laborales que regían en 1973 permite apreciar que éstas protegían en demasía el poder negociador que tenían los trabajadores en sus negociaciones. En particular, resultaba evidente que esas regulaciones no eran concordantes con un impulso verdadero de la iniciativa privada y con un funcionamiento eficiente de los mercados. Las distintas reformas laborales implementadas en Chile después de 1973 se movieron en la dirección opuesta, intentando ser consecuentes con el objetivo de una mayor eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años. En este contexto, la orientación central de las reformas a las leyes laborales fue la de permitir un mercado laboral más flexible, que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos.

Las reformas a la ley laboral que comenzaron a implementarse a partir de 1979 iban sin duda en la dirección correcta, aunque se puede discutir si ellas fueron demasiado extremas o no. De hecho, las reformas de los años 1990 y 1991 —que pueden ser consideradas moderadas— tendieron a reforzar el poder de presión que los trabajadores podían ejercer a través de la negociación colectiva. La dificultad de hacer un análisis preciso en esta materia viene del hecho de que la búsqueda de la eficiencia económica no puede ser un objetivo incondicional en la regulación de las relaciones laborales, porque la sociedad también está interesada en otro objetivo, como el que se respete la dignidad de las personas y que el ordenamiento de las relaciones trabajador-empleador sea moralmente válido.

Por otra parte, la política salarial se orientó a separar totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, dejando a aquél sólo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque aquí la política fue la de fijar salarios lo menos distorsionadores posibles con el fin de preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos. Adicionalmente, en el tema de las contribuciones a la seguridad social se diseñaron sistemas como el previsional y el de salud que perseguían una asociación lo más directa posible entre lo que el trabajador cotizaba y los beneficios que percibía, con el fin de minimizar el carácter impositivo de estos beneficios mandatados; todo esto acompañado de una institucionalidad que propendía a la búsqueda de competencia entre las instituciones privadas que ofrecían estos servicios. La idea era entonces revertir, al menos parcialmente, el carácter impositivo que estas contribuciones a la seguridad social habían tenido en el pasado³⁴, para lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral.

³³ Una discusión más profunda de este tema se puede ver en Coloma y Alegría (1993), y Coloma y Fernández (1993).

³⁴ Se habla de revertir parcialmente el carácter impositivo, pues se reconoce que, en el caso previsional, por ejemplo, las altas tasas de descuento intertemporales y las restricciones de liquidez

En cuanto a las modificaciones específicas de las leyes laborales relativas a las normas de sindicalización, de negociación colectiva y huelga, y de procedimientos de despido e indemnizaciones, éstas fueron en la dirección de obtener mercados más competitivos, donde las remuneraciones pudieran irse determinando de acuerdo con la evolución de la productividad y no de acuerdo con los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En esta línea, el modelo de desarrollo implementado en Chile sugiere con claridad que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo paulatinamente a lo largo del tiempo por la vía de aumentos en su productividad, y que las redistribuciones de ingreso debían obtenerse aplicando una política social y no a través de las negociaciones salariales.

La estrategia en materia de negociación colectiva fue descentralizarla en el ámbito de la empresa, con el fin de asegurar que los resultados de las negociaciones fueran más acordes con la realidad de la empresa y con la evolución de la productividad de sus trabajadores³⁵. Es decir, un ingrediente importante del esquema de negociación de los últimos veinte años ha sido que las negociaciones salariales se mantengan en la esfera de la empresa. Esto último a pesar de que la negociación multiempresa fue permitida en las reformas de 1991. Sin embargo, los temores de posibles ineficiencias y problemas de empleo que pudieran venir con este tipo de negociación se atenuaron considerablemente al establecerse que ésta sólo sería factible con el acuerdo de las partes.

Es importante tener presente que cualquier negociación multiempresa enfrenta inevitablemente el problema de la heterogeneidad de productos y del tipo de mano de obra que se observa al interior del conjunto de empresas que la conforman. Esta realidad, junto a la diferencia de organización que las caracteriza, demuestra la singularidad de cada empresa y proporciona argumentos muy fuertes para que las negociaciones sobre productividad se realicen al interior de cada una de ellas. Además, desde la perspectiva más amplia de lo que es la negociación colectiva, la conveniencia de que las negociaciones tengan lugar al nivel de la empresa se ve reforzada cuando se consideran las múltiples instancias de cooperación que se pueden dar y explotar en su interior³⁶.

La negociación multiempresa, al dar mayor poder de presión a los trabajadores que negocian, debiera permitirles, en promedio, mayores remuneraciones, al menos en el corto plazo. Sin embargo, en la medida en que en muchas de las empresas que negocian conjuntamente se acuerden remuneraciones desvinculadas de

hacen que para muchos trabajadores el componente impositivo sea importante, a pesar de que los sistemas se tornen más eficientes.

³⁵ Además, en el caso de Chile, un argumento adicional para privilegiar la negociación a nivel de la empresa era la orientación general de la economía hacia una mayor independencia en el proceso de toma de decisiones de la empresa, lo que habría hecho aparecer como poco consecuente un esquema de negociación multiempresa.

³⁶ Otros, como Pencavel (1997), defienden la negociación colectiva a nivel de la empresa por ser ella una buena forma de minimizar el daño y maximizar los beneficios de la actividad sindical.

la evolución de la productividad, habrá efectos negativos en los niveles de empleo y en la eficiencia económica³⁷, y quedarán particularmente perjudicados los sectores menos organizados y pobres de la sociedad, al ver dificultado su acceso a los empleos formales de la economía.

Dentro del marco de la negociación colectiva, el derecho de huelga constituye un factor importante en la determinación de los poderes negociadores de las partes. El grado de poder de las partes no sólo depende de la posibilidad que tienen los trabajadores de declarar la huelga al no llegar a acuerdo en una negociación colectiva, sino que también depende de la regulación específica que tenga la huelga (con o sin la posibilidad de contratar reemplazantes, por tiempo definido o indefinido, etc.). Es decir, la regulación puede ser determinante en los resultados que se tengan en las negociaciones salariales, y por ende en la posibilidad cierta de que estas negociaciones respondan o no a la evolución de la productividad. En particular, la legislación chilena ha tenido cambios significativos en esta materia a través del tiempo; bajo el gobierno militar se le impuso una duración máxima a la huelga y se permitió la posibilidad de reemplazar temporalmente a los huelguistas, y bajo el gobierno del Presidente Aylwin se volvió a la duración indefinida de la huelga y se mantuvo la posibilidad de reemplazar a los huelguistas aunque bajo determinadas condiciones.

Ciertamente, la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas eleva potencialmente el costo en que incurre el empleador al producirse y prolongarse la huelga. Si su duración no tiene límite máximo, esta imposibilidad de reemplazo permite a los huelguistas el control absoluto de la empresa en dicho período, con lo cual se maximiza la capacidad de daño potencial que una huelga puede ocasionar.

Para precisar un poco más el efecto específico que podrían tener distintas regulaciones de la huelga, cabe tener presente que el salario propuesto en una negociación colectiva por los trabajadores *insiders* —que son aquellos que llevan más de un período en la empresa y que están en posición de capturar parte de la renta asociada a los costos de rotación— debe cumplir tres condiciones para que la sola amenaza de huelga sirva como herramienta de presión³⁸: a) que el salario propuesto sea aceptable para el empleador, siendo el máximo salario aceptable aquel que deja a la empresa con el mismo nivel de utilidades, acogiendo la petición de los trabajadores o rechazándola³⁹; b) que la amenaza de huelga sea creí-

³⁷ Entre otros argumentos que se pueden dar para reforzar este punto cabe señalar que, en países como los nuestros en que un porcentaje importante de la población no cubre adecuadamente sus necesidades básicas, la negociación multi empresas se encuentra más expuesta a una instrumentalización política, lo que puede desvincular aun más estas negociaciones de la evolución de la productividad.

³⁸ Todo esto está desarrollado en A. Lindbeck y D. Snower (1989).

³⁹ Este último es el caso en que la empresa queda sometida a un período de huelga y a las probabilidades de que el conflicto finalmente se resuelva a favor de la postura propia o de los empleados.

ble; y c) que el salario propuesto no sea tan alto como para justificar el despido de trabajadores y su reemplazo permanente.

De esta manera, la imposibilidad de contratar reemplazantes durante la huelga, así como una mayor duración legal de la huelga, afecta directamente la condición de aceptabilidad de la empresa, por lo que en situaciones en que las peticiones de los trabajadores estuvieran efectivamente restringidas por dicha condición, un aumento del salario aceptable mejoraría el poder negociador de los trabajadores. Frente a una mejoría en el poder negociador de los trabajadores, debieran esperarse, *ceteris paribus*, efectos negativos en el empleo futuro, pues aumentaría el valor esperado de los costos salariales, incentivándose así la sustitución de mano de obra y disminuyendo la rentabilidad esperada del factor capital y, por consiguiente, la tasa de inversión futura. Por otra parte, es importante señalar que el efecto final que tendría la imposibilidad de reemplazo temporal de los huelguistas durante la huelga dependerá de una serie de factores que están implícitos en lo que corresponde a las condiciones de aceptabilidad, credibilidad y de reemplazo permanente de un trabajador. Ellos son: grado de competencia en el mercado en que participa la empresa, factibilidad técnica de reemplazar a los trabajadores que se encuentran en huelga, estructura de poder al interior del sindicato o del grupo negociador, posibilidades de financiamiento que tengan los huelguistas, facilidad de acumulación de inventarios, legislación sobre despido e indemnizaciones, etc.

Finalmente, desde la perspectiva aquí planteada, una huelga indefinida y sin posibilidad de reemplazo podría llegar a traer serias complicaciones en la viabilidad económica de una empresa y podría alejarnos del objetivo de que las remuneraciones guarden relación con la productividad, más aún cuando se considera que en muchos casos puede haber información asimétrica sobre la verdadera posición financiera de la empresa. Luego, si se quiere que la regulación de la negociación colectiva —que incluye a la huelga— sea funcional al objetivo de que la evolución de las remuneraciones guarde relación con la evolución de la productividad, parece a todas luces conveniente la disposición legal que permite el reemplazo temporal de los huelguistas. En este contexto, el hecho de que en la mayor parte del mundo no exista la posibilidad de reemplazar a los huelguistas durante la huelga no es un argumento que pese mayormente en esta discusión, pues de hecho son muchos los países que quieren moverse en la dirección de avanzada de Chile, y el que no lo hayan hecho se debe más bien a presiones políticas muy fuertes que hacen que los avances en la desregulación y flexibilización en el campo laboral sean particularmente difíciles.

Con relación al tema de los despidos e indemnizaciones se han producido cambios significativos a través del tiempo. El período 1966-1978, en el que regía la llamada Ley de Inamovilidad, ha sido el de mayor inflexibilidad en las decisiones de ajuste de personal de parte de las empresas, pues éstas estaban obligadas a reincorporar a un trabajador a sus labores y a pagarle las remuneraciones del período en que estuvo separado si es que el juzgado —generalmente muy proclive a los trabajadores y vulnerable a la presión política— determinaba injusto el despido. En caso

de que el empleador se negara a reincorporar al trabajador, debía pagarle como mínimo una indemnización de un mes de salario por año de servicio, sin tope respecto al número de años sobre el cual era aplicable este beneficio.

Esta regulación, que perseguía una mayor estabilidad en el empleo, daba un fuerte poder negociador a los *insiders* y resultaba claramente atentatoria a la creación de empleo. Es así como fue modificada sucesivamente a partir de 1978, llegándose en 1981 a una legislación que estableció el despido sin expresión de causa, pero con una indemnización de un mes de salario por año de servicio con un límite máximo de 150 días de remuneración para aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981, y sin tope para los contratados antes de esa fecha. La regulación de 1981 parecía razonable si es que se examina el fin último de las indemnizaciones por despido, cual es el de fortalecer razonablemente la posición negociadora de los trabajadores y el de constituir una fuente de ingresos que permita a los despedidos, y eventuales desempleados, solventar total o parcialmente sus gastos mientras están desempleados⁴⁰. La contingencia de las indemnizaciones hace que las negociaciones de los trabajadores se encuentren fortalecidas, en la medida en que el empleador arriesga el pago de una indemnización cuando no llega a acuerdo y se ve forzado a despedir al trabajador. Asimismo, es importante tener presente que aun cuando el fortalecimiento efectivo del poder negociador de los trabajadores en sus negociaciones colectivas depende de la combinación de regulaciones que se adopten en los distintos campos, cualquier combinación de instrumentos podría tener obstáculos insalvables en caso de coexistir con un sistema que permitiera el despido sin expresión de causa y sin indemnizaciones, ya que esta última posibilidad debilitaría fuertemente la eficacia de estos mecanismos alternativos.

Bajo la nueva legislación promulgada en 1990, los costos de despedir a aquellos contratados con posterioridad a agosto de 1981 crecen considerablemente, como consecuencia del aumento de cinco a once años en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se hacen aplicables las indemnizaciones y por los recargos que se establecen cuando no se puede probar la causal de despido por necesidades de la empresa. Otro efecto que contribuye indirectamente a un mayor impacto del régimen de indemnizaciones sobre los costos de despido es el que se refiere a la eliminación, a partir de 1991, de la disposición que regulaba la huelga y que establecía que pasados los 60 días de duración legal de ésta, aquellos trabajadores que se mantuvieran en huelga se entenderían como voluntariamente renunciados, perdiendo con esto el derecho a eventuales indemnizaciones.

Este incremento en los costos de despido aumenta los costos de rotación del trabajo y se constituye en rentas que pueden ser parcialmente apropiadas por los trabajadores en sus procesos de negociación. Ciertamente, estas reformas en

⁴⁰ La función de ahorro forzoso para la vejez, que fue básicamente la que motivó la creación del sistema de indemnizaciones, carecía al momento de estas reformas de mayor sentido, pues era el sistema previsional de capitalización individual el directamente llamado a desempeñar ese papel.

el campo de los despidos e indemnizaciones deberían traducirse en un mayor poder de negociación de aquellos trabajadores ocupados en el sector formal.

De acuerdo a los modelos del tipo *insider-outsider*⁴¹ los costos de rotación, entre los que se encuentran los costos de despido, juegan un rol muy importante en la dinámica de las negociaciones salariales al interior de una empresa⁴², pues permiten generar rentas económicas a los trabajadores desde el momento en que su empresa está dispuesta a pagar para evitar un determinado nivel de rotación. En forma consistente con este tipo de enfoque, un aumento en el monto de las indemnizaciones, ya sea por un aumento en el tope máximo de años de servicios sobre el cual se aplican, o por aumento en su monto por años de servicio, implica un aumento en el costo de despido, significando un incremento en el costo de reemplazo de los trabajadores al interior de la empresa. Esta situación se traduce en que los trabajadores verán aumentado el límite máximo de remuneraciones que potencialmente pueden obtener en sus negociaciones, y ven por tanto fortalecido su poder negociador.

De esta manera, era razonable esperar que las modificaciones introducidas en 1990 en el terreno de las indemnizaciones por despido, *ceteris paribus*, tenderían a aumentar el valor presente de los costos salariales y por consiguiente llevarían a una disminución en el ritmo de generación de empleos formales⁴³.

V. RESULTADOS DEL MERCADO LABORAL

Como ya se ha señalado, la experiencia chilena post 1973 abarcó profundas reformas en los más diversos campos del acontecer económico. Se estableció a través del tiempo una estrategia de liberalización de mercados que era consecuente tanto en sus aspectos macro como microeconómicos, y existía la percepción de que la autoridad iba a ser perseverante en su aplicación. Es así como se fueron estableciendo las bases de una estrategia que se hizo creíble y que fomentó significativamente la inversión privada. La única duda que existió durante algún período era si frente al advenimiento de un régimen democrático se iban a mantener o no aspectos esenciales de la nueva estrategia.

Ciertamente, la evolución de los principales indicadores del mercado laboral es consecuencia de la estrategia global de reformas implementadas en la economía chilena y no el efecto aislado de las reformas más específicas a este mercado. Es decir, los resultados de las reformas en el campo laboral han estado fuertemen-

⁴¹ Véase Lindbeck y Snower (op. cit.).

⁴² A su vez, son importantes para explicar desde una perspectiva microeconómica la existencia de desempleo involuntario.

⁴³ Es difícil cuantificar estos efectos, pues dependen de muchos factores, entre ellos, del diferencial de tasas de descuento entre trabajadores y empleadores, el nivel de los salarios mínimos, las estrategias de rotación de personal adoptadas por los empleadores, etc.

te condicionados a la existencia de un escenario en que además se realizaron el resto de las reformas.

Un aspecto relevante para tomar en cuenta es que el modelo económico chileno recién vino a estructurarse en forma completa en los primeros años de la década de los ochenta, por lo que una discusión de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral necesariamente debe hacer esta consideración⁴⁴.

a) Empleo y tasa de desocupación

Al analizar la evolución de los indicadores del mercado del trabajo en Chile durante las últimas cuatro décadas, se observa que el empleo exhibió un período de sostenido crecimiento entre 1960 y 1972, expandiéndose en alrededor de 1,9% promedio anual⁴⁵. Sin embargo, la recesión internacional, la caída en el precio del cobre y las políticas de ajuste implementadas a mediados de los setenta llevaron a que el empleo se contrajera durante el período 1973-1975, provocando un aumento significativo en la tasa de desempleo respecto de los niveles observados en años anteriores. En efecto, después de alcanzar un nivel promedio de 6,0% en la década de los sesenta y de 4,7% durante el período 1971-1973, la tasa de desocupación experimentó un aumento importante a partir de 1975, en forma coincidente con el gran ajuste fiscal, y con el inicio de un conjunto de reformas.

Si bien era esperable que la tasa de desempleo aumentara producto del deterioro del entorno internacional y de las políticas restrictivas implementadas en dicha época, el problema fue que las altas tasas de desempleo se mantuvieron por poco más de una década (1975-1987), e incluso no cedieron significativamente durante el período 1977-1981, a pesar de ser éste un período de alto crecimiento económico y de un verdadero *boom* financiero. En particular, el mayor dinamismo permitió que el empleo creciera a una tasa promedio anual de 3,7% entre 1977 y 1981; sin embargo, este crecimiento del empleo fue acompañado de una expansión de la fuerza de trabajo de 2,8% promedio anual en igual período, situación que sólo permitió que la tasa de desocupación descendiera desde 16,7% en 1976 a 11% en 1981 (Cuadro 3).

⁴⁴ Esto último por cuanto resulta impreciso evaluar el desempeño de una estrategia de desarrollo incluyendo un período como los setenta, en que se partía con tremendos desequilibrios macroeconómicos y en el cual muchas de las reformas estructurales aún no se habían realizado.

⁴⁵ Los principales indicadores del mercado laboral, si bien se deterioraron significativamente en el período previo a 1973, no alcanzaron a plasmar adecuadamente la situación de un país que iba a la bancarrota como consecuencia del desorden político y la ineficiente administración del gobierno de la Unidad Popular.

CUADRO 3
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL EN CHILE: 1960-1997

Año	Empleo (1)	Fuerza de trabajo (1)	Tasa de crecimiento		Tasa de desempleo	
			Empleo %	Fuerza de trabajo (1) %	Observado (2) %	Corregido por EEP (3) %
1960	2.380,2	2.548,5	-	-	6,61	6,61
1961	2.400,4	2.594,4	0,85	1,80	7,48	7,48
1962	2.446,0	2.640,8	1,90	1,79	7,37	7,37
1963	2.499,7	2.687,1	2,19	1,75	6,97	6,97
1964	2.556,5	2.733,3	2,27	1,72	6,47	6,47
1965	2.616,6	2.779,6	2,35	1,69	5,87	5,87
1966	2.668,6	2.825,8	1,99	1,66	5,56	5,56
1967	2.752,7	2.872,1	3,15	1,64	4,16	4,16
1968	2.784,1	2.910,9	1,14	1,35	4,36	4,36
1969	2.797,4	2.943,4	0,48	1,12	4,96	4,96
1970	2.842,0	2.995,6	1,60	1,77	5,90	5,90
1971	2.934,4	3.033,0	3,25	1,25	5,20	5,20
1972	2.987,6	3.065,7	1,81	1,08	4,00	4,00
1973	2.970,5	3.102,7	-0,57	1,21	4,80	4,80
1974	2.861,1	3.133,1	-3,68	0,98	9,10	9,10
1975	2.733,6	3.179,1	-4,46	1,47	15,60	18,00
1976	2.782,0	3.232,2	1,77	1,67	16,70	21,90
1977	2.887,4	3.290,5	3,79	1,80	12,60	18,10
1978	2.994,7	3.446,4	3,71	4,74	14,90	18,90
1979	3.081,5	3.556,3	2,90	3,19	14,20	17,80
1980	3.226,2	3.645,5	4,69	2,51	12,40	17,40
1981	3.336,7	3.719,5	3,43	2,03	11,00	15,50
1982	3.039,4	3.790,5	-8,91	1,91	19,30	25,20
1983	3.120,5	3.950,0	2,67	4,21	18,50	27,00
1984	3.336,1	4.044,5	6,91	2,39	16,20	20,20
1985	3.524,2	4.144,9	5,64	2,48	12,10	15,30
1986	3.709,0	4.242,5	5,24	2,36	12,12	14,02
1987	3.867,3	4.388,9	4,27	3,45	10,93	11,83
1988	4.059,6	4.546,9	4,97	3,60	9,75	9,95
1989	4.293,7	4.696,5	5,77	3,29	7,90	7,90
1990	4.398,8	4.793,5	2,45	2,06	7,76	7,76
1991	4.421,7	4.824,6	0,52	0,65	8,16	8,16
1992	4.643,1	4.973,4	5,01	3,08	6,67	6,67
1993	4.895,0	5.234,6	5,43	5,25	6,54	6,54
1994	4.969,9	5.400,2	1,53	3,16	7,82	7,82
1995	5.018,0	5.438,4	0,97	0,71	7,30	7,30
1996	5.141,5	5.503,6	2,46	1,20	6,35	6,35
1997	5.194,9	5.562,2	1,04	1,06	6,10	6,10

Fuente: (1) Juan Eduardo Coeymans, (2000). Valores a junio de cada año.

(2) 1960-1969: Boletines ODEPLAN (1982). 1970-1985: Cortázar (1997). 1986-1997: Datos Oficiales del INE.

(3) Datos de Jadresic (1986) y para 1986-1988 corregidos por metodología propuesta por él. EEP corresponde al Programa Especial de Empleo Público.

Durante 1982, el empleo cayó alrededor de 9% respecto del nivel alcanzado a mediados de 1981, lo que acompañado de un crecimiento de la fuerza de trabajo en torno a 2% llevó a que la tasa de desocupación se elevara a 19,3% en 1982. A pesar de que en los años siguientes el empleo se recuperó significativamente, las tasas de desempleo no disminuyeron con la rapidez que se esperaba, manteniéndose éstas a niveles de dos dígitos hasta el año 1987. Si consideramos que durante el período posterior a 1975 se encontraban vigentes los programas de empleo especiales PEM y POJH⁴⁶ (este último a partir de 1982), se tiene que los niveles de desempleo efectivos del período —particularmente de algunos años— son en rigor mucho más altos que las cifras oficiales⁴⁷. En particular, los años de recesión 1982 y 1983, en que el producto cayó un 13,4% y un 3,5% respectivamente, las tasas de desempleo corregidas por los programas especiales alcanzaron un 25,2% y un 27% respectivamente, mientras las tasas de desempleo oficiales indicaban que la desocupación alcanzaba a 19,3% en 1982 y 18,5% en 1983 (Cuadro 3).

Las explicaciones que se han dado al alto desempleo de esta época son variadas y de distinta naturaleza, y difieren por cierto al interior de los distintos subperíodos⁴⁸. Algunas enfatizan aspectos referidos al comportamiento de la oferta de trabajo, otras al comportamiento de la demanda, y finalmente están las que destacan la influencia de diversas distorsiones que impedían el correcto funcionamiento del mercado laboral y el *mismatch* de habilidades que se requerían para trabajar en los sectores que se contrajeron *versus* los que se expandieron como consecuencia de los profundos cambios estructurales acaecidos a partir de la mitad de la década de los setenta.

Para poner el tema de las interpretaciones del desempleo en una perspectiva correcta, cabe señalar que las llamadas explicaciones de demanda y de oferta son apropiadas para entender el fenómeno del desempleo —en presencia de problemas de información y/o rigideces—, pero no para explicar su persistencia. En el terreno de la persistencia del desempleo tienen verdadero sentido las hipótesis vinculadas a las distorsiones del mercado laboral y las referidas al problema del *mismatch*.

Entre las explicaciones atribuidas al comportamiento de la oferta, se encuentran, por una parte, aquellas que destacan el crecimiento de la fuerza de trabajo secundaria y la mayor incorporación de jóvenes al mercado del trabajo como consecuencia de un fenómeno demográfico⁴⁹ y, por otra parte, las que plantean que

⁴⁶ Estos programas daban empleo de baja calidad y tenían en buena medida un carácter asistencial.

⁴⁷ Para contabilizar este hecho, se utilizaron ciertas metodologías para corregir las tasas de desempleo abiertas. En lo esencial, estas metodologías reconocían que muchos de los que trabajaban en estos programas especiales, y que se consideraban ocupados, eran, en rigor, desocupados, por la muy baja productividad de sus empleos.

⁴⁸ Una revisión de estas distintas explicaciones se puede ver en Coloma (1987) o en Sapelli (1996).

⁴⁹ Un aspecto relevante de la evolución de la fuerza de trabajo es su significativo aumento desde 1978 hasta la década de los ochenta, lo que confirma que este fenómeno ha sido un factor importante en la explicación del desempleo.

las tasas de desempleo no habrían aumentado en forma tan dramática si se considerara como desempleados a los inactivos con deseos de trabajar⁵⁰. Entre las explicaciones atribuidas a comportamientos de la demanda de trabajo están aquellas que destacan el cambio en la composición del crecimiento económico durante el período —expandiéndose relativamente aquellos sectores que habían tenido históricamente una elasticidad empleo-producto baja—, la fuerte caída en el empleo público, la disminución en la inversión, la adopción de técnicas más intensivas en capital, la caída en los términos de intercambio y el proceso de apertura al exterior⁵¹.

Por otra parte, entre las explicaciones vinculadas a las distorsiones del mercado laboral están aquellas que culpan a la cláusula legal de reajustabilidad de los salarios de acuerdo a la inflación pasada (período 1979-1982), a la existencia de salarios mínimos que habrían sido restrictivos en algunos períodos, a la política de reajustes salariales del sector público que habría afectado al sector privado, etc. Finalmente, en apoyo de la hipótesis del *mismatch*, Sapelli (1996) sostiene que, por un lado, hay evidencia a favor de un importante cambio en precios relativos que llevó a una significativa variación en la estructura de demanda de trabajo y en los salarios relativos y que, por otro lado, hay evidencia de inversiones en capital humano específico (de la empresa), y de lentitud en la traslación de recursos intersectorialmente (en particular, en presencia de una baja tasa de inversión).

En forma complementaria a estas explicaciones, Paredes y Riveros (1993) sostienen que durante el período de las reformas hubo también otros hechos importantes que afectaron a los resultados del mercado laboral, como, por ejemplo: la existencia de objetivos cambiantes en cuanto al nivel que alcanzaría la protección arancelaria (este nivel sólo fue establecido con claridad en 1978); el uso de la política cambiaria como mecanismo de estabilización, lo que creó distorsiones en los precios relativos, y la falta de señales claras que caracterizó a buena parte de la década de los setenta en cuanto a la institucionalidad que regiría el mercado laboral en el futuro.

En general, la tasa de desempleo abierta empezó a caer significativamente a partir de 1987, llegándose a mediados de los noventa a tasas de desempleo que se comparan muy favorablemente en el contexto mundial. En efecto, la tasa de desempleo abierta promedio del período 1980-1997 fue de 10,4% (y la tasa de desempleo corregida fue de 12,3%), mientras que la tasa de desempleo abierta promedio del período 1990-1997 fue de 7,1%.

⁵⁰ Esto último apunta a señalar que el alto desempleo medido se debió en parte a que individuos clasificados como inactivos con deseos de trabajar se convirtieron a partir de un determinado momento en buscadores activos de ocupación.

⁵¹ Este proceso de apertura al exterior significó un cambio importante en los precios relativos, y consiguientemente introdujo los incentivos para reasignar los recursos. Esta situación, en presencia de rigideces de salario y de costos de ajuste (problemas de movilidad, capital humano específico, etc.), provocó problemas de desempleo.

En relación al empleo, éste, luego de registrar una tasa de crecimiento (geométrica) promedio anual de 1,2% entre 1973 y 1980⁵², creció a una tasa promedio anual (geométrica) de 2,8% durante el período 1980-1997⁵³, y de 2,4% durante el período 1990-1997. La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, por su parte, se redujo desde un 2,5% promedio anual en el período 1980-1997 a un 2,2% promedio anual en el período 1990-1997. (Cuadro 4)

De esta manera, las tasas de crecimiento del empleo posteriores a los ochenta se comparan muy favorablemente con el 1,8% de la década de los sesenta (1960-1970), período en que imperaba un modelo económico totalmente distinto, basado en esquemas de sustitución de importaciones y de activa participación del Estado en el devenir económico.

En cuanto al empleo sectorial, el sector más importante —a junio de 1997— en términos de generación de empleos era el de servicios comunales, sociales y personales (que incluye empleados públicos y municipales, servicio doméstico en los hogares, servicios privados personales, etc.) con un 26,2% en la ocupación total, siguiendo en importancia relativa el sector comercio (17,9%) y el sector industria (16,4%). El sector que más ha crecido proporcionalmente —desde junio de 1986⁵⁴ hasta junio de 1997— ha sido el de la construcción, seguido por los sectores de servicios financieros, transporte y comunicaciones, e industria. Por otra parte, los sectores que más han decrecido proporcionalmente en este período son los de agricultura, caza y pesca, servicios comunales, sociales y personales, y minas y canteras. En cuanto a la división transable-no transable, el mayor crecimiento del empleo ha tendido a concentrarse en sectores no transables, lo que es coherente con la caída en el tipo de cambio real de este período, y con la correspondiente evolución del PIB sectorial.

Cabe señalar que Paredes y Riveros (1993) sostienen que el dinamismo del empleo que ha caracterizado a la economía chilena a partir de la década de los ochenta se explicaría en gran medida por los cambios institucionales que se introdujeron con la dictación de la ley laboral en 1979. En particular, estos cambios institucionales habrían incrementado en forma significativa tanto la elasticidad empleo-producto como la elasticidad costo laboral-empleo imperante en el período posterior a 1979.

Los resultados obtenidos por Paredes y Riveros⁵⁵ irían en la dirección esperada, pues encuentran diferencias estadísticamente significativas en las elasti-

⁵² Período que coincide con grandes ajustes económicos e implementación de las reformas.

⁵³ El período 1980-1997 es interesante de analizar porque incluye un ciclo económico completo.

⁵⁴ El marco muestral que utiliza el Instituto Nacional de Estadística (INE) para su encuesta de empleo experimentó un cambio drástico en 1985, con significativas repercusiones en la descomposición sectorial del empleo, motivo por el cual se analiza la evolución sectorial a partir de 1986.

⁵⁵ Paredes y Riveros estiman una demanda de trabajo agregada y una demanda de trabajo para el sector manufacturero para el período 1974.1-1988.1, y separan entre el período pre y post 1979, para testear un cambio estructural en 1979, debido al nuevo esquema institucional asociado a la dictación de la ley laboral.

CUADRO 4
INDICADORES DEL MERCADO LABORAL
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
(En porcentajes)

	Años	Promedio geométrico	Desviación estándar	Crecimiento de tendencia
Salario real	1980-1997	2,09	4,68	2,01
	1990-1997	4,41	1,47	4,49
Productividad media	1980-1997	2,28	4,09	2,35
	1990-1997	5,72	2,89	5,36
PIB	1980-1997	5,36	5,80	5,74
	1990-1997	7,73	2,68	7,94
Fuerza laboral	1980-1997	2,52	1,22	2,66
	1990-1997	2,15	1,60	2,38
Empleo	1980-1997	2,84	3,53	3,40
	1990-1997	2,41	1,86	2,58

Fuente: Instituto Nacional de Estadística; Banco Central de Chile.

ciudades pre y post 1979, indicando la presencia de un cambio estructural en la demanda de trabajo hacia fines de los setenta. En particular, encuentran que después de 1979 un crecimiento del 1% en el producto geográfico bruto se asocia con un incremento del empleo de 0,75%, mientras este incremento del empleo habría sido de sólo 0,25% en el período previo a 1979. Asimismo, en el período posterior a 1979, la elasticidad empleo-costos del trabajo alcanza un valor de -0,33⁵⁶, mientras que antes de 1979 dicho valor era estadísticamente no distinto de cero⁵⁷.

La evidencia encontrada por este estudio permitiría sostener que el esquema laboral actual tendría claras ventajas en su capacidad de generación de empleos respecto al esquema imperante previo a la reforma laboral de 1979. Asimismo, la evidencia econométrica de Paredes y Riveros (1993) sugeriría que hoy en día la adopción de regulaciones que desvinculen la determinación de los salarios de la

⁵⁶ Esta elasticidad se estaría refiriendo sólo al efecto sustitución, pues la regresión está controlando al mismo tiempo por el tamaño del producto.

⁵⁷ De igual forma, los resultados en el sector manufacturero confirman que para el período posterior a 1979 la elasticidad empleo-producto aumenta de 0,38 a 1,24, y la elasticidad empleo-costos del trabajo pasa de 0 a -0,16.

evolución de la productividad tendría mayores efectos negativos en el empleo que los que había en el pasado, pues la demanda de trabajo se habría hecho más elástica a los costos salariales.

No obstante lo anterior, es importante tener cautela con respecto a las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos por Paredes y Riveros (1993). En particular, los resultados del estudio indicarían la presencia de un cambio estructural hacia fines de los setenta; sin embargo, es necesario mencionar que los tests estadísticos realizados en el estudio no son suficientemente poderosos como para concluir y constituir una evidencia robusta de la existencia de un quiebre estructural durante dicho período⁵⁸. Por otra parte, un punto no menor de la metodología estadística utilizada por Paredes y Riveros (1993) para probar la presencia de este cambio estructural es que ella no permite diferenciar si este quiebre se debió a los cambios institucionales que se introdujeron con la dictación de la ley laboral en 1979, o fue producto del marco económico que se vivía en ese momento o una consecuencia de las distintas reformas que empezaron a aplicarse desde mediados de los setenta y que hacia fines de los setenta comenzaron a mostrar resultados.

En tanto, Meller y Labán (1986) encuentran que alrededor del período 1981-1982 se habría producido un claro quiebre estructural en la demanda de trabajo de la economía chilena. Mediante la aplicación de la técnica estadística del filtro de Kalman, los autores obtuvieron elasticidades variables para la demanda de trabajo en el período 1974-1985. En particular, el estudio encuentra que la elasticidad empleo-producto es bastante estable durante el período 1974-1981, ubicándose ésta en alrededor de 0,56 durante dicho período; sin embargo, en el período posterior (1982-1985), esta elasticidad habría sido mayor pero altamente inestable. De igual forma, la elasticidad empleo-costos de la mano de obra habría sido altamente inestable durante gran parte del período analizado, mostrando un valor levemente negativo (-0,02) durante los años 1974-1977, un valor positivo y muy bajo durante los tres años siguientes, para posteriormente mostrar de nuevo una elasticidad negativa que fluctuó en torno a -0,09 en el período 1982-1985.

Si bien la técnica utilizada por Meller y Labán (1986) para testear la presencia de un quiebre estructural en la demanda de trabajo es superior a la utilizada en el estudio de Paredes y Riveros (1993), ésta tampoco permitiría distinguir si este quiebre se debió a los cambios institucionales que se introdujeron en el mercado laboral hacia fines de los setenta o a fenómenos asociados a la recesión que se iniciaba. En particular, Meller y Labán (1986) sostuvieron finalmente que la inestabilidad de las elasticidades en el período post 1982 se podría interpretar como

⁵⁸ La metodología utilizada consiste en verificar la significancia estadística de una variable *dummy* con valor 1 para el período pre 1979 y valor cero para las observaciones post 1979. Además, se verifica la significancia estadística de variables que miden la interacción entre esta variable *dummy* con el producto y el costo laboral. Después de encontrar que todas estas variables son estadísticamente significativas, Paredes y Riveros concluyen que la demanda por trabajo habría experimentado un cambio estructural en 1979.

“el predominio de un comportamiento aleatorio de los agentes económicos en un contexto en el cual no hay una percepción de la extensión que puede llegar a tener la recesión que se inicia en 1982, combinado a una pérdida de credibilidad en la política económica de las autoridades”⁵⁹.

En definitiva, la evidencia no permitiría distinguir si el quiebre estructural que se produjo en el mercado laboral con posterioridad a 1980 fue producto de las políticas estructurales que se implementaron en la economía chilena —y en dicho mercado en particular—, o una consecuencia del desequilibrio económico generalizado a que se vieron expuestos todos los mercados durante esos años de fuerte contracción económica.

b) Salarios y negociación colectiva

De acuerdo al índice de salarios calculado por el Instituto Nacional de Estadística, los salarios reales promedio de la economía tuvieron un fuerte incremento en el período 1975-1981, para posteriormente exhibir una caída que sólo se revirtió a partir de los últimos años de los ochenta. En efecto, luego de alcanzar en 1975 el nivel más bajo observado durante todo el período post 1973, los salarios reales iniciaron un proceso de recuperación que se prolongó hasta 1981 y que acumuló un crecimiento cercano al 74%. A pesar de este sostenido crecimiento real, el nivel alcanzado en 1981 sólo permitió recuperar el nivel promedio exhibido en 1970. En los años siguientes, los salarios reales cayeron significativamente como consecuencia de la recesión de los años 1982-1983, caída que en 1983 alcanzó a más de 10%.

Posteriormente, y junto con la recuperación económica que exhibió la economía chilena a partir de mediados de los ochenta, los salarios reales crecieron sostenidamente, no sólo recuperándose las caídas exhibidas durante la primera mitad de los ochenta sino que superando en más de 30% en 1997 los niveles observados en 1981. En términos más precisos, la tasa de crecimiento promedio anual (geométrica) de los salarios reales fue de 2,1% durante el período 1980-1997, con una desviación estándar de 4,7% y un crecimiento de tendencia de 2,0%. Asimismo, en los noventa (1990-1997), la tasa de crecimiento anual promedio de los salarios reales fue de 4,4%, con una desviación estándar de 1,5% y un crecimiento de tendencia de 4,5%, llegándose en 1997 a salarios reales un 42% superiores a los registrados en 1980.

Entre las explicaciones que se han dado a la evolución de los salarios reales a través del tiempo, está la de Jadresic (1989), que sostiene que la evidencia es concordante con una estrecha relación entre la productividad y los salarios en el largo plazo, aunque se reconocen fluctuaciones significativas en dicha relación en el corto plazo. En particular, Jadresic sostiene que el pobre desempeño de los sa-

⁵⁹ Meller y Labán (1986), página 21.

larios reales entre 1970 y 1988 tiene como principal contrapartida el estancamiento de la productividad ocurrido durante dicho período, fenómeno que estaría relacionado particularmente con las caídas en las tasas de inversión desde 1972 en adelante⁶⁰.

La tesis planteada por Jadresic (1989) está razonablemente respaldada por la información presentada en el Cuadro 4⁶¹. De acuerdo a la evidencia del período 1980-1997, la evolución de la productividad media del trabajo y la de los salarios reales estarían estrechamente relacionadas. En efecto, la tasa anual promedio de crecimiento de la productividad alcanzó a 2,3% durante el período 1980-1997 mientras la de los salarios alcanzó a 2,1% en igual período. De igual forma, el mayor crecimiento observado en los salarios reales en el período 1990-1997, de 4,4% promedio anual, también se vio acompañado de un incremento en la tasa de crecimiento de la productividad media del trabajo, de 5,7% promedio anual en igual período.

Por otra parte, Coeymans (1989), en un estudio del período 1962-1982, concluye que dadas las magnitudes de la tasa de inflación en Chile, los cambios en esta variable han jugado un rol crucial en la determinación de la trayectoria de los salarios reales de corto plazo. En particular, las aceleraciones de inflación durante el período llevaron a caídas de salarios reales y viceversa. Sin embargo, para un análisis de más largo plazo, Coeymans destaca la significancia estadística de la tasa de desempleo en la determinación de los salarios reales. Por el contrario, Cortázar (1983) sostiene que la evolución de los salarios reales entre 1964-1981, excluyendo al sector agrícola, habría estado determinada por el marco institucional, en el que la política oficial de reajustes nominales de salarios jugó un papel crucial; según Cortázar, la tasa de desempleo no era importante en la explicación de la evolución de los salarios reales, resultado este último que se opone a los que posteriormente encontrara Coeymans (1989).

Una fuente alternativa de información acerca de la evolución de los salarios se puede encontrar a partir de la información que surge de los resultados de las negociaciones colectivas. Esta información sólo está disponible desde 1985, por lo cual su utilización está más limitada. Sin embargo, ella ofrece ventajas respecto de los salarios publicados por el INE, por cuanto estos últimos expresan el promedio de los resultados de muchas negociaciones colectivas realizadas —al menos— a lo largo de los dos últimos años⁶²; en cambio los resultados de las negociaciones colectivas expresan lo que está ocurriendo en cada momento del tiempo en materia salarial, captando así de mucho mejor manera la situación real

⁶⁰ Asimismo, reconoce que el pobre desempeño de los salarios reales estuvo influenciado por el *shock* negativo de precios relativos de 1975 (*shock* negativo de términos de intercambio, fuerte devaluación real, etc.).

⁶¹ Aunque en dicho cuadro se presenta la productividad media y no la marginal, que es lo que en rigor se requeriría analizar para juzgar lo ocurrido con los salarios reales.

⁶² La duración mínima de un contrato colectivo es de dos años.

de las empresas y sus expectativas al momento de la negociación. En particular, los resultados salariales de una negociación colectiva se manifiestan a través de: i) la variación real del salario que se negocia a partir del primer mes de vigencia del instrumento colectivo, ii) el porcentaje de reajustabilidad durante la vigencia del contrato colectivo, y iii) el período de reajustabilidad al interior del mismo contrato.

Un aspecto importante de la base de datos del período 1985-1997 es la existencia masiva de cláusulas de reajustabilidad en los contratos colectivos, como también la alta concentración de casos en un punto específico: variación real inicial de 0, porcentaje de reajustabilidad de 100% y mantención del período de reajustabilidad tradicional entre las partes. Esta concentración es realmente significativa a través del tiempo en lo que se refiere al porcentaje de reajustabilidad de 100% y en lo de la mantención del período de reajustabilidad tradicional entre las partes⁶³.

Con base en la información del período 1986-1998, se observa que en el universo de las negociaciones colectivas, el porcentaje de reajustabilidad al interior de los distintos contratos se ha mantenido en promedio en torno al 100% del IPC, y esto también es válido cuando se mira separadamente a los distintos sectores. En tanto, el período de reajustabilidad promedio ha estado en torno a los 6 meses para el conjunto de sectores, aunque se observa una variabilidad significativa entre los distintos sectores económicos. En términos de promedios de todos los sectores económicos, la mayor variación del salario real inicial del período se observa en los años 1989 y 1990 (4,06% y 3,78%, respectivamente), y desde ahí en adelante las variaciones salariales han ido cayendo hasta alcanzar un 0,97% en 1998. En cada año hay una gran variabilidad de resultados al interior de los distintos sectores, y en términos de todo el período, los sectores que presentan mayores variaciones reales iniciales son los de servicios comunales y el de agricultura y pesca, mientras el sector de minería es el que presenta la menor variación real inicial (Cuadro 5).

Por otra parte, Coloma y Maturana (1996), utilizando una base de datos que incluye la totalidad de las negociaciones colectivas del período 1985-1991, estiman un modelo recursivo que considera que lo primero que se negocia es el período de reajustabilidad; lo segundo, el porcentaje de reajustabilidad; y lo último, la variación del salario real inicial, de forma tal que las dos primeras variables se consideran como exógenas al momento de determinar la variación del salario real inicial. Los principales resultados obtenidos por Coloma y Maturana⁶⁴ fueron: i) que el período de reajustabilidad está determinado básicamente por el período vigente entre las partes al momento de negociar; ii) que en la explicación del porcentaje de reajustabilidad resultan muy significativas variables macroeconómicas, como la

⁶³ Esto se puede ver en Coloma y Maturana (1996) para el período 1985-1990.

⁶⁴ Deben ser interpretados con cautela, por cuanto es posible que el modelo utilizado esté mal especificado.

CUADRO 5
REAJUSTE INICIAL PROMEDIO DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS: PERÍODO 1986-1998
(Porcentaje real)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agricultura, Caza y Pesca	0,47	1,01	1,54	5,27	5,61	2,44	2,85	3,22	1,79	2,75	3,11	1,84	1,50
Explotación de Minas	0,47	0,28	0,67	2,93	4,63	0,51	0,88	0,71	0,75	0,58	1,77	0,90	0,52
Industria Manufacturera	0,84	1,72	2,70	4,68	4,48	3,31	3,12	2,73	1,90	1,90	1,71	2,00	1,35
Electricidad, Gas y Agua	1,11	2,47	1,93	3,47	4,75	2,25	1,07	1,11	0,56	0,75	1,04	1,79	0,53
Construcción	-0,22	-0,30	0,15	4,47	0,49	2,47	2,56	2,49	3,61	1,41	1,62	1,22	0,03
Comercio	0,46	1,75	1,80	3,16	2,69	2,49	3,24	2,64	0,71	1,63	0,82	1,27	0,77
Transportes y Comunicaciones	2,67	0,40	1,78	2,67	4,79	0,74	2,01	0,83	1,86	1,15	1,77	0,82	0,78
Instituciones Financieras	0,25	2,89	0,38	6,00	1,68	1,88	1,85	1,10	1,57	0,48	0,33	0,80	0,21
Servicios a Empresas	-1,65	-2,26	0,29	6,84	5,70	1,04	2,77	1,31	0,77	1,01	1,17	1,52	0,38
Servicios Comunales y Personales	-0,66	-2,53	1,03	3,45	3,21	3,11	2,64	4,16	2,39	2,76	1,96	1,62	1,73
Promedio Ponderado	0,74	1,06	1,82	4,06	3,78	2,20	2,59	2,25	1,64	1,67	1,44	1,57	0,97

Fuente: Dirección del Trabajo.

tasa de desempleo global y el PIB sectorial, y en un grado algo menor, el cambio en el período de reajustabilidad que se haya acordado en la fase previa de la negociación; y iii) que en la explicación de la variación real inicial que se negocia resultaron muy significativas las variables macroeconómicas como la tasa de desempleo agregada y el producto geográfico bruto, variables del tipo *spillover* referidas al promedio simple de las variaciones reales de salarios de otras negociaciones en el mismo sector económico a tres dígitos CIU, y variables más atingentes a la empresa que negocia, tales como la rentabilidad del capital, el porcentaje de reajustabilidad y la variación en el período de reajustabilidad previamente negociado.

c) Grado de sindicalización y huelgas

La información del Cuadro 6 indica que el grado de sindicalización de la economía chilena en el período posterior a 1980 ha disminuido notoriamente respecto al exhibido en el período 1970-1973. En efecto, durante los primeros años de los setenta se observó un fuerte aumento en la proporción de afiliados a sindicatos sobre el total de asalariados, pasando de una tasa del 45% en 1970 a una de más de 65% en 1973. Posteriormente, con la reiniciación de la actividad sindical

CUADRO 6
NEGOCIACIONES COLECTIVAS Y AFILIACIÓN SINDICAL EN CHILE:
1970-1997

Año	Número de sindicatos	Trabajadores sindicalizados	Trabajadores por sindicato (Promedio)	Crecimiento trabajadores sindicalizados	Trab. sindica./ Trab. totales (Porcentaje)	Trab. cubiertos por acuerdos colectivos	Trab. cubiertos/ Trab. totales (Porcentaje)
1970*	4.758	628.396	132	-	44,9	316.280	22,6
1971*	5.401	789.621	146	25,7	54,7	411.999	28,5
1972*	6.326	883.188	140	11,8	60,6	396.792	27,2
1973*	6.692	939.319	140	6,4	65,6	n.d.	n.d.
1980	4.597	386.910	84	-	20,6	265.633	14,2
1981	3.977	395.951	100	2,3	19,6	335.409	16,6
1982	4.048	347.470	86	-12,2	20,2	264.480	15,4
1983	4.401	320.903	73	-7,6	19,3	224.435	13,5
1984	4.714	343.329	73	7,0	18,7	228.739	12,5
1985	4.994	360.963	72	5,1	18,3	232.224	11,8
1986	5.391	386.987	72	7,2	18,2	262.144	12,3
1987	5.883	422.302	72	9,1	18,7	269.563	12,0
1988	6.446	446.194	69	5,7	18,2	282.256	11,5
1989	7.118	507.616	71	13,8	19,2	350.152	13,2
1990	8.861	606.812	68	19,5	22,3	406.195	14,9
1991	9.859	701.355	71	15,6	25,5	436.941	15,9
1992	10.758	723.496	67	3,2	25,0	508.663	17,6
1993	11.389	684.361	60	-5,4	22,1	513.017	16,6
1994	12.109	661.966	55	-3,3	21,4	532.338	17,2
1995	12.175	637.570	52	-3,7	19,2	436.848	13,2
1996	13.258	655.597	49	2,8	19,0	435.748	12,6
1997**	13.402	747.390	56	14,0	21,8	417.915***	12,2***

* Años con la antigua ley laboral.

** Dato a junio.

*** Dato del año.

Fuentes: R. Cortázar (1997); Dirección Nacional del Trabajo.

CUADRO 7
NÚMERO TOTAL DE HUELGAS POR AÑO, CLASIFICADAS POR SECTOR
LEGALIDAD Y TIPO DE HUELGA
(Años 1961-1995)

Año	Nivel empresa en sector privado			Varios empleadores(2)	Instituciones del sector público	Sector municipal y empresas del Estado		Paros generales	Total general
	Legal	Ilegal	Total	Total	Ilegales (3)	Legal	Ilegales	Ilegales	
1961	430	405	835		128			10	973
1962	82	326	408		84			68	560
1963	89	444	533		220			27	780
1964	64	330	394		217			65	676
1965	134	638	772		214			40	1.026
1966	121	592	713		91			24	828
1967	1.240	894	2.134		244			86	2.464
1968	210	642	852		201			71	1.124
1969	240	791	1.031		314			10	1.355
1970	179	951	1.130		498			225	1.853
1971(1)	178	1.835	2.013		365			312	2.690
1972(1)	118	2.065	2.183		516			338	3.037
1973(1)	24	1.385	1.409		426			395	2.230
1974-78(4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	38	0	38	0	0	0	0	0	38
1980	50	0	50	0	0	2	0	0	52
1981	76	0	76	0	0	6	0	0	82
1982	11	0	11	0	0	0	0	0	11
1983	39	1	40	0	0	0	0	0	40
1984	39	0	39	0	0	0	0	0	39
1985	40	0	40	0	0	0	0	0	40
1986	39	0	39	0	0	0	0	0	39
1987	104	6	110	1	11	1	1	0	124
1988	91	9	100	6	7	0	0	0	113
1989	108	15	123	4	11	4	6	1	149
1990	166	83	249	9	17	1	45	0	321
1991	198	30	228	4	7	6	31	0	276
1992	240	33	273	9	9	3	23	0	317
1993	201	42	243	14	22	2	30	0	311
1994	187	87	274	21	24	1	58	0	378
1995	159	79	238	7	20	4	28	0	297

(1) Incluye huelgas efectuadas en el llamado "sector social" (empresas requisadas, expropiadas e intervenidas), que sólo existió en estos años.

(2) Corresponden al total de huelgas legales e ilegales que afectan a varios empleadores, como por ejemplo, las realizadas por trabajadores de la locomoción colectiva particular organizados en sindicatos interempresa. Con anterioridad a 1974 la separación entre un empleador y varios empleadores no está disponible.

(3) La separación del sector público entre instituciones, sector municipal y empresas del Estado sólo está disponible desde 1979.

(4) Desde 1974 hasta 1978 no hay registro de que se haya realizado alguna huelga en el país.

Fuentes: A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, No. 1, otoño 1997. A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile. 1961-1992", mimeo.

CUADRO 8

NÚMERO TOTAL DE DÍAS HOMBRE CLASIFICADOS POR SECTOR, LEGALIDAD Y TIPO DE HUELGA
(Años 1961-1995)

Año	Número total de días hombre:	
	De trabajo perdidos en huelgas por año	Número total de trabajadores involucrados en huelgas por año
1961	2.125.346	257.208
1962	1.212.823	182.013
1963	1.648.249	323.172
1964	1.631.117	356.375
1965	2.089.989	332.484
1966	1.078.100	156.927
1967	2.252.478	460.906
1968	3.718.248	288.736
1969	1.867.455	525.122
1970	421.110	1.860.662
1971(1)	1.647.383	329.925
1972(1)	2.138.217	440.298
1973(1)	6.932.340	920.737
1974-78(2)	-	-
1979	121.209	10.895
1980	555.427	18.256
1981	618.509	24.504
1982	29.268	1.070
1983	127.592	5.605
1984	43.523	3.685
1985	50.203	4.468
1986	58.654	3.816
1987	144.902	33.642
1988	180.480	32.568
1989	504.302	155.441
1990	319.802	82.438
1991	1.093.861	359.905
1992	435.710	113.658
1993	545.499	108.222
1994	450.039	113.270
1995	769.642	423.647

(1) Incluye huelgas efectuadas en el llamado "sector social" (empresas requisadas, expropiadas e intervenidas).

(2) Desde 1974 hasta 1978 no hay registro de que se haya realizado alguna huelga en el país.

Fuentes: A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, No. 1, otoño 1997. A. Armstrong: "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores Dependientes de un Empleador en Chile. 1961-1992", mimeo.

en 1979, esta tasa no ha sobrepasado el 25,5% durante el período 1980-1997, llegando en 1997 a niveles cercanos a 22%.

Entre las razones que podrían explicar esta significativa caída en la tasa de sindicalización se encuentra el hecho de que en la época pre 1973 la afiliación sindical era obligatoria para los trabajadores de aquellas empresas en que se había resuelto la formación de un sindicato, y también el hecho de que sólo se podía negociar colectivamente por intermedio de un sindicato. Esta situación, como ya se ha señalado, cambió significativamente durante el gobierno militar, pues en él se consagró la libertad de afiliación, la coexistencia de varios sindicatos en una empresa, y se permitió la posibilidad de negociar colectivamente no sólo a los sindicatos, sino que también a grupos negociadores que se formaran para tal efecto al interior de la empresa —respetando, desde luego, ciertos quórum mínimos. De esta manera, los sindicatos perdieron derechos exclusivos y dejaron de tener trabajadores cautivos, todo lo cual conduce naturalmente a una menor afiliación⁶⁵.

En igual sentido, pero en forma menos dramática en relación a lo ocurrido con el grado de sindicalización, el número de trabajadores directamente cubiertos por negociaciones colectivas ha tendido a disminuir significativamente durante el período de análisis. En efecto, la proporción de trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas sobre el total de asalariados ha pasado de una tasa promedio cercana a 25% durante el período 1970-1972 a un promedio de 15% durante el período 1990-1997, observándose además una tendencia decreciente desde 1994 en adelante⁶⁶.

Por otra parte, las modificaciones en las leyes laborales también han traído cambios en el tema de la huelga. En efecto, la información de los Cuadros 7 y 8 indica la existencia de un brusco cambio entre lo que ocurría hasta 1973 y lo que empezó a ocurrir después de 1979 con la nueva regulación laboral del gobierno militar. En particular, el número total de huelgas, así como el número de trabajadores involucrados y el total de días hombre de trabajo perdidos, eran sustancialmente mayores en el período pre 1973. Asimismo, en dicha etapa predominaban de modo notorio las huelgas ilegales por sobre las legales, a la inversa de lo que ha ocurrido desde 1979 en adelante.

Por otro lado, el período post 1979 tiene dos etapas bien marcadas, la anterior y la posterior al año 1990, que fue el año en que asumió el primer gobierno democrático tras el gobierno militar. En efecto, hay un aumento significativo de la actividad huelguística a partir de 1990, la que se manifiesta de manera importante en el aumento de las huelgas ilegales, tanto en el sector público como

⁶⁵ Además, el menor grado de afiliación sindical es una tendencia que se observa en buena parte de los países desarrollados. Una breve discusión sobre este hecho y algunas explicaciones se pueden ver en *The Economist*, semana del 1-7 julio 1995.

⁶⁶ En todo este análisis de las cifras hay que tener presente que el número de trabajadores directamente cubiertos por los acuerdos colectivos es significativamente menor que el de aquellos que se ven efectivamente afectados por ellos, pues es muy común extender los beneficios de un contrato a trabajadores que no negociaron.

privado, y luego de un período en que éstas eran prácticamente insignificantes. El número de huelgas y de trabajadores involucrados en ellas es muy superior para el período posterior a 1990, y el del total de días-hombre perdidos también es superior, aunque en menor medida debido al número de días perdidos relativamente alto que se aprecia en los años 1980, 1981 y 1989.

VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En septiembre de 1973, el sistema económico completo estaba en crisis, y los nocivos efectos de las desacertadas políticas económicas que se habían ido adoptando a través del tiempo se manifestaban en todos los campos. Los principales indicadores del mercado laboral, si bien se deterioraron de manera significativa en el período previo a septiembre de 1973, no alcanzaron a plasmar adecuadamente la situación de un país que iba a la bancarrota a no mediar la intervención militar de septiembre de 1973. La situación se había hecho claramente insostenible.

De este modo, la crisis generalizada que se vivía en el ámbito económico requería de reformas estructurales en los diversos campos, y fue así como a partir de mediados de la década de los setenta éstas se comenzaron a implementar. Ellas incluían: una reforma fiscal profunda destinada a cerrar el tremendo déficit heredado y a perfilar un rol subsidiario para el Estado; una amplia apertura comercial seguida de una apertura financiera; y una desregulación generalizada de mercados, que alcanzó también a los mercados de factores (trabajo y capital). Estas reformas se llevaron a cabo simultáneamente con un programa de estabilización aplicado para obtener una drástica reducción de la alta inflación experimentada durante el período 1973-1975.

El corazón de las reformas apuntaba a revitalizar pilares de una economía de mercado como la libertad de precios, la apertura de mercados, la preocupación por los equilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento del derecho de propiedad, la libertad de emprender y de elegir, etc. A través del tiempo se fue creando la convicción de que sólo de esta manera se iba a lograr un verdadero desarrollo de la empresa privada y se iba a asegurar así que el país se enfilara por la senda del crecimiento económico y de una mayor prosperidad.

La desregulación y flexibilización del mercado del trabajo eran consideradas como piezas fundamentales en la nueva estrategia de desarrollo que se iba a implementar, pues la regulación que en ese entonces existía parecía a todas luces incompatible con un modelo que pretendía fortalecer la inversión privada y promover la eficiencia económica. Algunas de las reformas más importantes que se realizaron en este mercado tardaron bastante tiempo —y en el intertanto estuvieron suspendidos varios derechos laborales—; sin embargo, cabe reconocer que se venía de una gran crisis, y la tarea no era nada de fácil, pues varias de las reformas afectaban a sectores altamente politizados —e involucrados en todo el proceso de

lucha anterior y posterior al pronunciamiento militar— y los intereses de muchos grupos de poder que defendían sus privilegios o sus “derechos adquiridos”.

Las distintas reformas implementadas en Chile después de 1973 en el campo laboral eran concordantes con el objetivo de la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos, y por tanto con el diseño de toda la estrategia económica implementada en esos años. Se perseguía que el mercado laboral fuera funcional a esa tarea. En cuanto a la política salarial, se fue separando totalmente al Estado de la determinación de salarios en el sector privado, y éste sólo mantuvo un rol en la determinación de los salarios mínimos, aunque la política tras la fijación de los mismos era la de acordar salarios lo menos distorsionadores posibles encaminados a preservar los objetivos de eficiencia y de oportunidades de empleos.

En lo que se refiere al tema de las contribuciones a la seguridad social se diseñaron sistemas como el previsional y el de salud, que perseguían una asociación lo más directa posible entre lo que el trabajador cotizaba y los beneficios que percibía, para así minimizar el carácter impositivo de estos beneficios mandados; todo esto acompañado de una institucionalidad que propendía a la búsqueda de competencia entre las instituciones privadas que ofrecían estos servicios. La idea era entonces revertir, al menos parcialmente, el carácter impositivo que estas contribuciones a la seguridad social habían tenido en el pasado, para introducir una mayor eficiencia en el funcionamiento del mercado laboral.

En cuanto a las reformas a las leyes laborales, la orientación central era la de permitir un mercado laboral más flexible, que mejorara el ejercicio de la libertad de los trabajadores, y que fuera funcional a un comportamiento más competitivo de los mercados y a la generación de empleos, pues era evidente que las regulaciones que hasta ese momento existían no eran concordantes con un impulso verdadero de la iniciativa privada y con un funcionamiento eficiente de los mercados.

Es así como, en primer término, los énfasis se pusieron en la eliminación de los monopolios y privilegios especiales que gozaban algunos grupos con poder de presión, y que junto con llevar a soluciones ineficientes perjudicaban abiertamente a los trabajadores no organizados, a los desempleados y, por último, a los propios consumidores. Luego se introdujeron las modificaciones relativas a las normas de sindicalización, a la regulación de la negociación colectiva y la huelga, y la de los procedimientos de despido e indemnizaciones, las que más que nada iban en la dirección de obtener mercados más competitivos en que las remuneraciones pudieran irse determinando acorde a la evolución de la productividad y no en función de los poderes de presión e intereses meramente redistributivos. En este proceso resultaron fundamentales las reformas que circunscribieron la negociación colectiva al ámbito de la empresa y las que limitaron la capacidad de daño que podía provocar una huelga.

La estrategia de desarrollo seguida por Chile sugería claramente que las mejoras en el nivel de bienestar de los trabajadores debían irse obteniendo en forma paulatina en el tiempo por medio de los aumentos en su productividad, y que

las redistribuciones de ingreso debían obtenerse con una política social focalizada y no a través de las negociaciones salariales.

Las reformas que se realizaron a partir de 1979 fueron, sin duda, en la dirección correcta, aunque siempre se puede discutir si fueron demasiado extremas o no, considerando que el objetivo de eficiencia económica no puede ser un objetivo irrestricto en la regulación de las relaciones de trabajo. De hecho, las reformas de los años 1990 y 1991 —que se pueden considerar moderadas— tendieron a reforzar el poder de presión de los trabajadores, pero lograron mantener la esencia de un sistema flexible y funcional al desarrollo de la empresa privada y a la creación de empleos. Distinto sería el juicio si es que se llegara a aprobar, en algún momento, un paquete de reformas laborales que se encuentra en el Congreso desde 1995, y que en su esencia establece la prohibición de contratar reemplazantes durante la huelga, y una negociación obligatoria para el empleador con sindicatos interempresa y con sindicatos de trabajadores eventuales o transitorios, pues en ese caso se estaría volviendo a rigidizar peligrosamente el mercado del trabajo y se estaría dando una señal muy inquietante a la inversión privada⁶⁷.

Los resultados de la experiencia chilena son, en términos globales, muy positivos. En lo que se refiere a los principales indicadores del mercado laboral, es cierto que hubo largos períodos en que el nivel de desempleo fue altísimo y que los salarios reales del año 1970 recién vinieron a recuperarse el año 1981; sin embargo, al margen de problemas coyunturales que puedan haber incidido, el análisis de dichos resultados no puede ignorar la profundidad de la crisis que antecedió al proceso de reformas —que en una de sus manifestaciones significó una caída de los salarios reales en 1973 a la mitad de lo que eran en 1970—, ni tampoco el hecho de que el modelo económico chileno recién vino a estructurarse en forma completa y coherente en los primeros años de la década de los ochenta —hay que recordar también que durante 1975 hubo una brutal caída en el precio del cobre. En otras palabras, si bien es cierto que durante los primeros años del gobierno militar se debió soportar un costo social elevado en términos de alto desempleo y bajos salarios, la responsabilidad de dicha situación no puede atribuirse en exclusividad —ni mucho menos— al proceso de implementación de las reformas.

No obstante lo anterior, el balance general de la evolución de la economía chilena desde la década de los ochenta hasta nuestros días ha sido muy satisfactorio. La capacidad de recuperación que mostró la economía para salir de la recesión de los años 1982 y 1983, y para enfilarse por la senda del desarrollo, ha sido bastante notable. La evidencia indicaría que el mejoramiento observado en los indicadores laborales sería, en lo fundamental, consecuencia de la estrategia global de reformas implementadas en la economía chilena y no del efecto aislado de las reformas más específicas que se realizaron en el mercado laboral.

⁶⁷ Detalles de este proyecto de reformas y un análisis del mismo se pueden ver en Coloma (1995).

A pesar de los avances logrados por la economía chilena en materia de crecimiento, inflación, salarios reales, empleo y tasa de desocupación durante los últimos quince años, en el plano social los resultados han sido mixtos. En particular, el escenario de estabilidad macroeconómica, en conjunto con políticas sociales específicas, ha permitido avances significativos en los índices de pobreza y de otros indicadores sociales durante este período; sin embargo, estos avances no se han visto acompañados por mejoras en la distribución del ingreso. En efecto, mientras el porcentaje de la población que se encontraría por debajo de la línea de pobreza ha disminuido desde un 44,6% en 1987 a algo por encima de 24% en 1996, e indicadores sociales como la mortalidad infantil han seguido mejorando, la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente estable durante los últimos diez años (de acuerdo a la encuesta CASEN 1996). En principio, los resultados mostrados a nivel país por la encuesta CASEN permitirían sostener que las reformas estructurales introducidas en la economía —entre las que se cuentan las referentes al mercado laboral y al sistema previsional— no habrían podido generar cambios significativos en los indicadores de desigualdad.

Una conclusión similar se deriva de la evidencia mostrada por Beyer, Rojas y Vergara (1999) sobre la distribución del ingreso de los hogares del Gran Santiago en el período 1960-1996. La evidencia mostrada por este estudio indicaría que los cambios en la distribución del ingreso en el Gran Santiago no han sido sustanciales durante los últimos 30 ó 40 años⁶⁸, y muestran indicadores de desigualdad en 1996 peores que los exhibidos en 1960 pero relativamente mejores que los observados a mediados y fines de los ochenta. En particular, para el año 1996, se estima que el 40% de los hogares de menores ingresos del Gran Santiago reciben alrededor del 13,5% del ingreso nacional, mientras el 20% de los hogares de mayores ingresos reciben el 53% del ingreso total. En una perspectiva histórica, este patrón de desigualdad no ha cambiado mucho, más aún, de acuerdo a tres indicadores⁶⁹ que se presentan en el Cuadro N° 9, los autores recién citados sostienen que la situación ha tendido a empeorar respecto de la de los años 1960 y 1970. En efecto, el coeficiente de Gini ha aumentado desde alrededor de 0,39 en 1960 a algo menos de 0,47 en 1996, mientras la participación del ingreso nacional que reciben los hogares de mayores ingresos ha evolucionado desde 7,3 veces la par-

⁶⁸ El estudio utiliza la información proveniente de las encuestas de ingresos de hogares del Gran Santiago del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el período comprendido entre 1960 y 1996. Al igual que otros estudios realizados en Chile, estos autores midieron la distribución del ingreso a nivel de hogares.

⁶⁹ Beyer, Rojas y Vergara (1999) consideran los siguientes tres indicadores: i) el coeficiente de Gini que mide, aproximadamente, cuán lejos está la distribución efectiva de una distribución uniforme, y toma valores entre 0 y 1, correspondiendo el cero a una situación donde la participación de todos los quintiles es la misma. Por lo tanto, mientras mayor es el coeficiente de Gini, mayor es la desigualdad; ii) la fracción del ingreso recibida por los grupos de ingreso medio-bajo, medida por la participación del ingreso del segundo y tercer quintil en el ingreso total (MID); y iii) la razón entre el ingreso del último y del primer quintil (RAZ).

CUADRO 9
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO A NIVEL DE HOGARES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA
PARTICIPACIÓN DEL INGRESO POR QUINTIL,
(En porcentajes)

Grupo	1960	1970	1980	1985	1989	1990	1992	1994	1996
1 ^{er} Quintil	6,5	5,7	5,0	4,2	4,3	4,2	5,2	5,4	4,7
2 ^o Quintil	11,6	9,3	8,7	8,4	8,1	7,8	9,6	9,7	8,7
3 ^o Quintil	15,0	14,1	12,5	12,2	11,7	10,0	12,2	13,2	12,9
4 ^o Quintil	19,9	19,6	20,3	20,7	18,3	18,3	19,0	20,5	20,8
5to. Quintil	47,0	51,3	53,4	54,5	57,6	59,7	53,9	51,2	52,9
Gini	0,389	0,434	0,469	0,485	0,507	0,534	0,466	0,445	0,468
RAZ (5 ^o Quintil/ 1 ^{er} Quintil)	7,3	9,1	10,6	13,0	13,5	14,1	10,4	9,4	11,1
MID									
2 ^o y 3 ^{er} Quintil	26,6	23,4	21,2	20,6	19,8	17,8	21,8	22,9	21,6
2 ^o , 3 ^{er} y 4 ^o Quintil	46,5	43,0	41,5	41,3	38,1	36,1	40,8	43,4	42,4

Fuente: Beyer, Rojas y Vergara (1999)

ticipación del ingreso recibido por el primer quintil en 1960 hasta cerca de 11 veces en 1996.

Desde otra perspectiva, durante el período 1960-1996 los hogares de ingreso medio-bajo han visto reducida su participación desde un 26,6% a 21,6% y los del quintil más rico la han visto aumentada desde un 47% a un 52,9% en igual período, aunque no se debe ignorar que la distribución del ingreso era todavía más desigual medida el año 1990. En este último sentido, resulta claro a partir del Cuadro N° 9 que la distribución del ingreso ha tendido a mejorar desde 1990 en adelante, siendo su manifestación más elocuente el mejoramiento relativo de los quintiles intermedios y la caída en participación del quintil más rico.

Pero el tema de la distribución del ingreso no debe ocultar el hecho esencial de que el desarrollo económico y las distintas reformas implementadas en las últimas décadas han permitido mejorar los niveles de ingreso de la población⁷⁰, lo que se ha traducido en una mejoría en la calidad de vida y en una significativa

⁷⁰ A mayor abundamiento, de acuerdo a Beyer, Rojas y Vergara (1999), los ingresos promedios del trabajo crecieron a una tasa real anual de 4,5% entre 1960 y 1996, siendo el período posterior a 1985 el de mayor crecimiento, en que aumentaron a una tasa real anual de 6,7% entre 1985 y 1996. A pesar de este crecimiento general en los ingresos del trabajo, este aumento no fue parejo para todos los grupos de la población. En particular, al clasificar los jefes de hogar por su nivel educativo, el estudio encuentra diferencias importantes en los ingresos promedios del trabajo, fundamentalmente del monto recibido por aquellos jefes de hogar que cursaron estudios universitarios respecto de aquellos que finalizan sólo la enseñanza media o básica.

reducción de los niveles de pobreza. En este sentido, son importantes también los estudios efectuados por Larrañaga (1994), de acuerdo a los cuales, el sostenido crecimiento económico que ha exhibido la economía chilena desde mediados de los ochenta sería una de las causas fundamentales que ha explicado la reducción en el porcentaje de hogares pobres durante el período⁷¹; en particular, su evidencia indicaría que el aumento del empleo que ha acompañado este proceso de crecimiento económico ha sido el canal más efectivo para sacar a la población de la pobreza.

En definitiva, la última década ha mostrado un gran dinamismo en la creación de empleos y en la evolución de la productividad y de los salarios reales. La tasa de desempleo, por su parte, ha presentado una tendencia decreciente a través del tiempo, llegándose en los últimos años a tasas que se comparan muy favorablemente en el contexto internacional y en el contexto histórico chileno. Las bases del crecimiento económico la economía chilena hoy en día no tienen nada que ver con las que tenía en la década de los sesenta, y son, por cierto, muchísimas más sólidas y promisorias para el bienestar futuro de los trabajadores en su conjunto, todo lo cual no significa que todavía no haya importantes problemas pendientes y urgentes en distintas áreas de las llamadas sociales como salud y educación, y en áreas más propias de lo laboral, como los referidos a la integración al mercado del trabajo de los grupos más marginados —en extrema pobreza—, a la necesidad de una mayor y mejor capacitación de la mano de obra, y a una mayor flexibilidad de la jornada de trabajo⁷².

A pesar de los resultados auspiciosos que se observan en la mayoría de los indicadores laborales, en algunos círculos se ha presentado como una debilidad del esquema el hecho de que actualmente haya bajas tasas de sindicalización y de cobertura de las negociaciones colectivas, siendo, de hecho, la intención de revertir este resultado la principal motivación del último proyecto de reformas enviado por el gobierno al Congreso en 1995. Sin embargo, en Coloma (1995) se discute este tema, concluyéndose que estas bajas coberturas no constituyen un argumento de peso que justifiquen las reformas que se plantean.

Finalmente, a modo de síntesis, el que Chile actualmente tenga una legislación laboral considerada avanzada en el concierto mundial, por lo que se refiere a su mayor desregulación y mayor flexibilidad, es sin duda una de las razones importantes que explican sus buenos desempeños económicos de la última década, y su posición expectable en el concierto latinoamericano en materia de indicadores laborales. En general, ha habido un creciente reconocimiento a nivel mundial

⁷¹ Larrañaga (1994) entrega antecedentes que destacan el positivo efecto del crecimiento económico en el combate de la pobreza; un 80% de la reducción en el porcentaje de hogares pobres durante el período 1987-1992 se explica por el crecimiento del ingreso medio y el otro 20% por la mejoría en la distribución de ingresos.

⁷² El desarrollo de estos temas más específicos al mercado laboral se pueden ver en Coloma (1994).

de que mercados del trabajo muy rígidos —muy regulados y con poca flexibilidad— constituyen una traba muy fuerte a la inversión privada y al desarrollo económico. En los tiempos actuales —de rápidos avances tecnológicos, de creciente inserción en los mercados internacionales, y de marcadas tendencias hacia la desestandarización de los productos y de los trabajos que las personas realizan—, la institucionalidad debe ser lo suficientemente flexible como para permitir respuestas ágiles de parte de las empresas. De hecho, son muchos los países que quieren moverse en la dirección de Chile en el campo laboral, y el que no hayan avanzado lo suficiente no indica falta de convencimiento de los equipos técnicos, sino más bien presiones políticas muy fuertes que hacen que los avances en este terreno sean particularmente difíciles. Sin embargo, es altamente probable que las fuerzas competitivas de economías tan globalizadas como las actuales terminarán imponiendo en estos países una mayor desregulación y flexibilización del mercado laboral, ya sea por la vía de los hechos o por las legales, siendo por cierto mucho más deseable y eficiente que este cambio se alcance por la vía legal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alamos, R. (1987), "La Modernización Laboral", *Estudios Públicos*, 26, otoño.
- Amstrong, A. (1997), "Tendencias, Magnitudes y Causas de las Huelgas de Trabajadores y Dependientes de un Empleador en Chile". *Estudios de Administración*, Vol. 4, N° 1, otoño 1997.
- Beyer H., P. Rojas y R. Vergara (1999), "Trade Liberalization and Wage Inequality", *Journal of Development Economics*, Vol. 59.
- Büchi, H. (1993), *La Transformación Económica de Chile: Del Estatismo a la Libertad Económica*, Grupo Editorial Norma.
- Coloma, F. (1987), "Crear Empleo: Una Tarea Urgente", en Felipe Larraín (editor), *Desarrollo Económico en Democracia*, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- _____ (1993), "Mercado Laboral: Reflexiones sobre su Evolución Reciente", Documento de Trabajo N° 197, CEP, junio.
- _____ (1994), "Empleo y Relaciones Laborales: Temas del Futuro", en F. Larraín (editor), *Chile Hacia el 2000: Ideas para el Desarrollo*, CEP.
- _____ (1995), "Leyes Laborales: Nuevamente en la Palestra", *Estudios Públicos*, 59, CEP, invierno.
- _____ y A. Alegría (1993), "Negociación Colectiva y Huelga", Pontificia Universidad Católica de Chile, Convenio USAID.
- _____ y V. Fernández (1993), "Los Costos de Despido: El Efecto de las Indemnizaciones por Años de Servicios", *Cuadernos de Economía*, 89, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ y V. Maturana (1996), "Formación de Salarios Bajo Negociación Colectiva", Pontificia Universidad Católica de Chile, Convenio USAID.

- Coeymans, J. E. (1989), "Allocation of Resources and Sectoral Growth in Chile: An Econometric Approach". Tesis doctoral. Magdalen College Oxford, septiembre.
- (2000), "Crecimiento a mediano y largo plazo en la economía chilena: Consideraciones para un análisis prospectivo". MIDEPLAN, abril.
- Cortázar, R. (1983), "Wages in the Short Run: Chile 1964-1981". *Notas Técnicas CIEPLAN*, 56. Santiago, abril.
- (1993), *Política Laboral en el Chile Democrático: Avances y Desafíos en los Noventa*, Ediciones Dolmen.
- (1997), "Chile: The evolution and reform of the labor market", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- y J. Marshall (1980), "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección Estudios CIEPLAN*, 4, Santiago.
- Corbo, V. (1985), "Reforms and Macroeconomic Adjustment in Chile during 1974-84", *World Development*, 13, agosto.
- y S. Fischer (1994), "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (editores), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*.
- Cox Edwards, A. (1986) "The Chilean Labor Market 1970-1983: An Overview", Discussion Paper, World Bank, enero.
- (1997), "Labor Market Regulation in Latin America: An Overview", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- Edwards, S. y A. Cox-Edwards (1987), "Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment", Cambridge, Mass.
- INE, 1997: "Indicadores de Empleo por Sexo y Grupo de Edad", Separata N° 6.
- Jadresic, E. (1986), "Elasticidad empleo-producto de la economía chilena", mimeo, CIEPLAN.
- (1989). "Salarios Reales en Chile: 1960-1988", Encuentro Anual de Economistas.
- (1991), "Wages, Indexation and aggregate Supply", Tesis de doctorado. Harvard University.
- (1994), "Inflación, Nivel de Actividad y Contratos Salariales en Chile", mimeo Banco Central de Chile.
- Larrañaga, O. (1994), "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992", Documento Serie de Investigación, I-77. Programa Post Grado en Economía Ilades/Georgetown.
- Lindbeck, A. y D. Snower (1989), "The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment". Massachusetts, The MIT Press.
- Meller, P. y R. Labán (1986), "Aplicación del filtro de Kalman a la estimación de elasticidades variables en el mercado del trabajo chileno (1974-85)". Mimeo CIEPLAN.
- Paredes, R. y L. Riveros (1993), "El Rol de las Regulaciones en el Mercado Laboral: El Caso de Chile", *Estudios de Economía*, Vol. 20, N° 1.

- Pencavel, J. (1997), "The Legal Framework for Collective Bargaining in Developing Economies", en Sebastián Edwards y Nora Lustig (editores), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Brookings Institution Press.
- Sáez, R. (1982), "Evolución de la Indexación en Chile", *Notas Técnicas*, N° 49, CIEPLAN.
- Sapelli, C. (1996), "Modelos para Pensar el Mercado del Trabajo: Una Revisión de la Literatura Chilena", *Cuadernos de Economía*, 99, agosto.
- Schmidt-Hebbel, K. y J. Marshall (1981), "Revisión del IPC para el Período 1970-1980: Una Nota", Documento N° 176. Depto. Estudios Empresas BHC.
- Tapia, F. (1997), "Evolución de la Negociación Colectiva en el Código del Trabajo Chileno", en *La Negociación Colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión.
- Wisecarver, D. (1992), "El Modelo Económico Chileno", Capítulo introductorio, CINDE. ●



Capítulo 13

Pobreza, Necesidades Básicas y Desigualdad: Tres Objetivos Para una Sola Política Social

ARÍSTIDES TORCHE L.

El objetivo fundamental de una política social es el combate de la pobreza, el combate de la desigualdad y, finalmente, mayor concentración del ingreso. Por una parte, las políticas sociales pueden generar focos de marginación, pobreza extrema y menor aprovechamiento de los recursos y, por otro lado, la desigualdad amenaza la sostenibilidad del proceso de desarrollo. En términos generales, las políticas sociales tienen a su favor ciertas virtudes en que pueden contribuir a una amplia satisfacción de necesidades básicas y mayor igualdad del ingreso, lo que contribuye a incrementar el crecimiento con una participación de igual parte, por una parte, en la consecución de un imperativo ético que requiere reducir la pobreza y redistribuir el ingreso hacia los más pobres, hacia la igualdad de oportunidades básicas y hacia una distribución más igualitaria del ingreso.

En conjunto, la validación de dichos objetivos es una política social que tiene como su justificación como terreno de crecimiento óptimo en la distribución conjunta de asociaciones entre sector público, sectores privados y necesidades básicas y mayor igualdad del ingreso con mayor sostenibilidad. La relación de la otra parte, del círculo descrito es un argumento que debe ser considerado importante a la pobreza, con la necesidad básica o la igualdad de oportunidades básicas importantes. En este caso, una vez que se ha alcanzado un nivel de bienestar por sí mismo.

El objetivo fundamental de una política social es el combate de la pobreza, el combate de la desigualdad y, finalmente, mayor concentración del ingreso. Por una parte, las políticas sociales pueden generar focos de marginación, pobreza extrema y menor aprovechamiento de los recursos y, por otro lado, la desigualdad amenaza la sostenibilidad del proceso de desarrollo. En términos generales, las políticas sociales tienen a su favor ciertas virtudes en que pueden contribuir a una amplia satisfacción de necesidades básicas y mayor igualdad del ingreso, lo que contribuye a incrementar el crecimiento con una participación de igual parte, por una parte, en la consecución de un imperativo ético que requiere reducir la pobreza y redistribuir el ingreso hacia los más pobres, hacia la igualdad de oportunidades básicas y hacia una distribución más igualitaria del ingreso.



ARÍSTIDES TORCHE L. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía, U. de Chicago. Magister en Estadística, ENSAE, Francia. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultor Internacional. Email: atorche@volcan.facea.puc.cl

El autor desea dar sus agradecimientos a las siguientes personas por sus interesantes comentarios: Harald Beyer, Ignacio Irrarrázaval y Rodrigo Vergara. También a Carlos Monge por su meticuloso trabajo de edición.

I. INTRODUCCIÓN

Pobreza, necesidades básicas y desigualdad constituyen tres objetivos de las políticas sociales que se han justificado desde una doble perspectiva: por una parte, se plantea que la política social tiene por objeto promover una situación más equitativa que se exprese en reducción de la pobreza, satisfacción de las necesidades básicas y, finalmente, menor concentración del ingreso. Por otra, se les justifica porque dichas carencias pueden generar focos de marginación, problemas sociales y menor aprovechamiento de los recursos, y este estado de desintegración amenazaría la sustentabilidad del proceso de desarrollo. En términos positivos, las políticas sociales llevan a un doble círculo virtuoso en que menor pobreza, más amplia satisfacción de necesidades básicas y mayor igualdad del ingreso contribuyen a incrementar el crecimiento en una perspectiva de largo plazo y, por otro lado, a la consecución de un imperativo ético que enfatiza que los frutos del crecimiento se diseminan hacia los más pobres, hacia la satisfacción de necesidades básicas y hacia una distribución más igualitaria del ingreso.

Sin embargo, la validación de dichos objetivos es muy diferente en uno u otro caso. Su justificación como factores de crecimiento descansa en la identificación empírica de asociaciones entre menor pobreza, menores carencias de necesidades básicas y mayor igualdad del ingreso con mayor crecimiento. La justificación de la otra parte del círculo descansa en un esquema valórico que asigne importancia a la pobreza o a las necesidades básicas o a la igualdad como dimensiones éticas importantes. En este caso, una vez que se les considera valiosas se justifican por sí mismas.

El objetivo fundamental de este capítulo es el estudio de la pobreza; sin embargo, los vínculos con los satisfactores tradicionales de necesidades básicas educación, salud, previsión y vivienda y con la distribución del ingreso son significativos y estrechos. Surgen complementariedades y sinergias entre unos y otros. Por otra parte, las políticas hacia pobreza, necesidades básicas y distribución del ingreso compiten por los recursos destinados a los sectores sociales. Finalmente, compiten también en términos de las opciones que enfrentan las autoridades. Por estas razones, ha parecido conveniente presentar su evolución al analizar las políticas enfocadas hacia la pobreza. Sin embargo, las consideraciones sobre las políticas de salud y educación que se exponen en otros capítulos de este libro (14 y 15, respectivamente) serán limitadas. El lector interesado en profundizar sobre dichos temas podrá recurrir a ellos.

Las interrelaciones aludidas en el párrafo precedente adquieren mayor relevancia cuando se desea evaluar la política social de Chile, en la cual los tres objetivos siempre están presentes en forma más o menos directa o encubierta. En este capítulo se explora la capacidad de la política social para cumplir dichos objetivos en una perspectiva más permanente, para lo cual se analiza el período comprendido entre mediados de los 70 y fines de los 90. Sin embargo, el análisis de

las políticas sociales en los 70 y los 80 se plantea como un marco de referencia para el estudio de los 90, que es el verdadero objetivo del estudio.

II. LA POBREZA EN LA POLÍTICA SOCIAL DE CHILE. MEDICIÓN Y EVOLUCIÓN INTERTEMPORAL

El concepto de pobreza ha jugado un papel de primera importancia en la política social de Chile en los últimos 30 años. Contribuyen a ello, en parte, las ideas de Rawls (1971), que dan particular importancia a la situación de los más desposeídos para la determinación del nivel de justicia de una sociedad.

La noción fuertemente arraigada de que la pobreza constituye una manifestación clara de iniquidad, que violenta nuestras conciencias, se afianza con la idea de que la tecnología y los niveles de riqueza alcanzados en el país permiten su superación. Es decir, que no se trata de un hecho que, como sucedía en tiempos pretéritos, debíamos aceptar por la imposibilidad de superarlo.

La medición de la pobreza ha sido objeto de discusión por más de un siglo desde que Rowentree planteara el llamado método de la canasta en 1894. Véanse Atkinson (1981), Kakwani (1980), Banco Mundial (1990), CEPAL (1990) (1). Los temas debatidos se han concentrado en: características de la línea o las líneas de pobreza; empleo del ingreso percibido *versus* índices de satisfacción de necesidades básicas específicas; medidas de corto *versus* largo plazo; tratamiento de los activos como generadores de ingresos y disponibilidad y acceso a bienes públicos por parte de las familias en situación de pobreza. Véanse Sen (1981), Torche (1987), Sawhill (1988), Scott (1995).

Para evaluar los logros obtenidos en la lucha contra la pobreza es necesario disponer de medidas operativas de pobreza que sean indicativas o expresivas de dicha situación, aunque no necesariamente ahonden en una interpretación más profunda del fenómeno. En los 90 se ha llegado a un cierto consenso respecto del gasto del ingreso percibido en referencia a una canasta alimentaria como una medida que cumple con las condiciones de ser operativa e indicativa de dicha situación. Véase Banco Mundial (1990)(1), CEPAL (1990).

Desde las primeras cifras de pobreza para Chile, presentadas allá por los 70, hasta las más modernas, mucho se ha avanzado en el sentido de precisar el contenido de las canastas, de identificar más claramente los ingresos del hogar que deben ser considerados, de incorporar el peso relativo de los diferentes miembros del hogar, de introducir economías de escala y de corregir por los precios efectivamente pagados. Por otra parte, las medidas que hacían referencia exclusivamente al número de personas en situación de pobreza se han complementado con otras que miden brechas de pobreza o que incorporan desigualdad dentro del sector. Sin embargo, los resultados chilenos no han mostrado cambios en las tendencias al introducir dichas mejoras, lo que indica la robustez del método básico. Véase Banco Mundial (1997).

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS '70 Y '80

En esta sección se estudiarán las políticas sociales de ataque a la pobreza, de satisfacción de necesidades básicas y de distribución de ingreso en estas dos décadas. En realidad, ha parecido más conveniente concentrarse en el subperíodo comprendido entre 1973 y 1988, debido a que coincide con el gobierno militar y, por lo tanto, es posible identificar ciertas líneas conductoras que ayudan a la interpretación de los antecedentes numéricos presentados. Sin embargo, debido a las condiciones muy inestables que prevalecieron en los años 1973, 1974 y 1975, con grandes problemas sociales, políticos y económicos que culminaron en una fuerte recesión, ha parecido más conveniente partir desde 1976 en adelante.

Finalmente, se ha incluido una breve reseña de las condiciones macroeconómicas de la época, particularmente la recesión de 1982, con el objeto de establecer el impacto de dichas políticas en los sectores de menor ingreso e identificar las restricciones que enfrentaron los agentes que debían tomar las decisiones.

III.1. Las políticas sociales en la década de los '70

Puede decirse que este período se caracteriza por sentar las bases para el diseño de las políticas sociales en una perspectiva concordante con la visión de quienes tomaban decisiones en esa época, que enfatizaba la importancia del mercado en la asignación de los recursos (incluyendo los destinados a salud, educación, vivienda y pobreza), la apertura comercial y financiera, el rol más importante del sector privado y, consecuentemente, el papel subsidiario del Estado, y en el diseño de los programas sociales, la focalización y la orientación hacia la demanda en vez de la oferta. En particular, en el caso de la pobreza, se plantea la conveniencia de disponer de un mecanismo que permita medirla e identificar a los sectores pobres. Para ello era necesario ubicar fuentes de datos con cobertura nacional y alto nivel de desagregación. El censo surge como una alternativa importante, toda vez que se había realizado en 1970.

III.1.1. El objetivo de reducción de la pobreza

Uno de los primeros esfuerzos para identificar líneas de pobreza y para caracterizar a dichos sectores es el "Mapa de la Extrema Pobreza en Chile" (Kast, M; Molina, S., 1975), que define la pobreza en función de cuatro variables: tipo de vivienda, sistema de eliminación de excretas, hacinamiento y equipamiento del hogar. Basándose en la información del censo de 1970, se concluye en el estudio que un 21% de las familias chilenas son pobres (1.916.404 personas). Este estudio se repite con la información del censo de 1982 y se constata que la población pobre, medida con los mismos parámetros, sería de un 14% (1.546.868 personas) (véase Ortega, E.; Tironi, E., 1988).

Este instrumento tiene la desventaja de que se concentra exclusivamente en las condiciones de vivienda. Sin embargo, permite una caracterización bastante detallada de las personas en situación de pobreza, desde el punto de vista de su estructura etaria, su nivel de instrucción y su ubicación geográfica. Utilizando esta información se pudo identificar el alto número de menores en las familias pobres, como también las comunas en que vivían éstas.

Más tarde (1978) se llevó a cabo otro estudio con el fin de incorporar nuevas variables —además de las relacionadas con la vivienda— en la determinación de la línea de pobreza (indicadores de vivienda, de hacinamiento, de localización regional y de escolaridad del jefe de hogar)¹. Utilizando análisis estadísticos (componentes principales), se estableció un índice denominado CAS (comités comunales de acción social), que permitió clasificar a la población en cinco categorías. Las familias más pobres fueron clasificadas en la categoría 1 y las menos necesitadas en las categorías 2 a 5. Se definieron categorías en función de una gama de valores del índice y se trazó la línea de pobreza, incluyendo en el sector pobre a todas las familias que, según un examen objetivo, vivían en muy malas condiciones. Finalmente, se fijó la línea de extrema pobreza en el valor 3 del índice. Es decir, incluía los hogares clasificados en los números 1, 2 y 3. Se estableció una tarjeta de archivo y se registraron y clasificaron entre 300.000 y 400.000 familias (Ministerio de la Vivienda, 1980 y 1981). Las familias que pertenecían al grupo de extrema pobreza podían participar en varios programas sociales. Una vez que las familias habían sido registradas y clasificadas, se determinó que alrededor de un 33% pertenecían a las categorías de extrema pobreza (categorías 1, 2 y 3), en tanto que las personas que pertenecían a las categorías más elevadas (4 y 5) representaban poco más del 15%. Debe destacarse que con fines de reducir costos, no se encuestó a toda la población.

La ficha CAS constituye un intento de llevar la lucha contra la pobreza al nivel comunal y de dotar a las municipalidades de instrumentos objetivos para mejorar la toma de sus decisiones. En este sentido, es una experiencia importante que se ha modificado pero aún se aplica en el presente en la asignación de numerosos subsidios monetarios y de vivienda.

El empleo del mapa de la extrema pobreza es más importante que lo que pudiera parecer, puesto que determina una forma de hacer política social muy vinculada a la solución de situaciones problemáticas de los sectores pobres como vivienda, consultorios, etc. Por otra parte, tiende a identificar muy fuertemente pobreza con los mecanismos de satisfacción de necesidades básicas que permiten su solución. Así, el vínculo entre pobreza e ingreso pierde relevancia para dicha definición.

Los trabajos que miden la pobreza en términos de ingreso son realizados por académicos, pero no constituyen un elemento importante para la toma de decisio-

¹ Para el cálculo de los factores de la ficha CAS se empleó la encuesta ECEN (encuesta continua del estado nutricional) realizada en 1974, con cobertura de cuatro grandes macrozonas que comprendían norte, centro, área metropolitana y sur del país.

nes públicas. Así, empleando el llamado método de la canasta, que compara el ingreso percibido con el costo de una canasta de necesidades básicas, Altimir (1979) calcula la magnitud de la pobreza para 1970, llegando a una cifra de 17% de pobreza, que incluye un 6% de indigentes. Por otro lado, Rodríguez (1985) encuentra que en 1982 un 30,3% de la población estaba en situación de indigencia².

Debido a que el método seguido por el gobierno estuvo vinculado al mapa de la extrema pobreza, las evaluaciones se realizaron sobre los valores que surgen de aplicarlo a los censos de 1970 y 1982, con los resultados que se mostraron anteriormente.

Para caracterizar a los grupos de pobreza hacia fines de la década de los 70, se ha empleado una encuesta con representatividad en el ámbito nacional que se realizó en 1979 para la evaluación del PNAC (programa nacional de alimentación complementaria) y que, por lo tanto, es representativa sólo de las familias con hijos menores de seis años (Torche y otros, 1980). En todo caso, no parece haber razones especiales para que las familias no representadas en la muestra tengan un comportamiento diferente.

En este caso, los hogares encuestados han sido clasificados en cinco grupos, cada uno con el 20% de los hogares (quintiles). Para dicha clasificación se ha empleado un índice de caracterización socioeconómica construido con una metodología similar a la de la ficha CAS. Los resultados entregados corresponden a los hogares de los dos quintiles de menor nivel. Se trata por lo tanto del 40% de los hogares de menor nivel socioeconómico³.

Se ha utilizado la cota de los dos quintiles inferiores como representativa de pobreza, dado que los antecedentes de la ficha CAS —que eran los únicos de que se disponía a la fecha— mostraban una prevalencia de las familias en situación de pobreza del orden del 33%.

Los dos cuadros siguientes (Cuadro 1 y Cuadro 2) presentan una caracterización de la ubicación geográfica, condiciones de vivienda, escolaridad y características laborales de los jefes de hogar de las familias en situación de pobreza.

En ellos pueden observarse algunas de las particulares características de la pobreza en Chile:

1. Sólo el 31% de los pobres se ubica en sectores rurales. Por lo tanto, la pobreza en Chile se concentra fundamentalmente en las ciudades.
2. Un alto número de hogares carece de rubros de equipamiento del hogar considerados normales en los hogares de otros niveles socioeconómicos.

² El método de la canasta parte de la determinación del costo de una canasta alimentaria que permita satisfacer las necesidades nutricionales de las personas. Una segunda canasta está constituida por el valor de todos los bienes consumidos conjuntamente con los alimentarios para dicho nivel de consumo de calorías. Es la canasta total. Si el ingreso per cápita percibido por un hogar es inferior a la canasta alimentaria, se habla de indigencia. Si el ingreso es inferior a la canasta total, se trata de un hogar en situación de pobreza.

³ Esta encuesta se efectuó en 1979 y se empleó para la evaluación económica del PNAC realizada en 1980.

Este punto es importante, puesto que el equipamiento está constituido por activos que pueden ser vendidos para financiar la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, salud y otras), en situaciones de desempleo o de recesión.

3. Los hogares en situación de indigencia se caracterizan respecto del resto de los hogares en situación de pobreza por una mayor proporción de hacinamiento (13%) y falta de calificación laboral (75%).

CUADRO 1
CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES DE LOS DOS QUINTILES DE
MENOR NIVEL SOCIOECONÓMICO
(Porcentajes)
1979

Indicador	Quintil más pobre	Quintil siguiente	Ambos quintiles
Familias en zona rural	43	20	31
Hacinamiento	13	3	9
Familias sin equipamiento*	86	62	74
Jefe de hogar con educación primaria únicamente	68	67	68
Jefe de hogar sin calificación laboral	75	61	70

* Se ha considerado: televisión en colores, refrigerador, máquina de lavar ropa, máquina de lavar platos y aspiradora. Es sin equipamiento si no tiene al menos uno de estos artículos.

Fuente: Instituto de Economía, "Evaluación económica del PNAC". Policopiado, 1979.

CUADRO 2
CALIFICACIÓN LABORAL DEL JEFE DE HOGAR
(FAMILIAS DE INGRESO MÁS BAJO)
(Porcentajes)
1979

Calificación laboral	Quintil más pobre	Quintil siguiente	Ambos quintiles
Fuerza de trabajo calificada*	20,2	30,2	24,1
Fuerza de trabajo no calificada**	75,4	61,4	69,9
Otros trabajadores	4,4	8,4	6,0

* Artesanos, empleados de nivel medio de los sectores público y privado, trabajadores que participan en actividades de servicio y reparación, dependientes de pequeñas tiendas, supervisores agrícolas de bajo nivel.

** Jornaleros (trabajadores no calificados), jornaleros agrícolas, campesinos, trabajadores independientes, trabajadores que participan en actividades de servicio y reparaciones (sólo en viviendas privadas) y empleados de bajo nivel de los sectores público y privado.

Fuente: Torche y otros (1980).

Durante este período se configura lo que serían las grandes características de los programas sociales: focalización hacia los sectores pobres, con la consiguiente necesidad de desarrollar mecanismos que permitieran su identificación; descentralización de las acciones de política para llevar las decisiones de provisión de los servicios sociales desde el gobierno central hasta unidades administrativas más cercanas a los propios beneficiarios, como, por ejemplo, entidades privadas locales y municipalidades; modificación de los mecanismos de financiamiento de "base histórica" hacia otros de servicios ofrecidos; modificación de los mecanismos de subsidio dirigidos a la oferta como subsidios generales a los precios, por otros entregados directamente a la población que se desea beneficiar (subsidios a la demanda); finalmente, concentración de la acción del Estado en aquellas actividades que son socialmente rentables y que el sector privado no está interesado en proveer. Este principio, que recibe el nombre de subsidiariedad del Estado, implica el desarrollo de un sistema que permita la evaluación social de los proyectos para determinar la conveniencia de que sea el Estado mismo quien los realice. Véase Castañeda (1989).

Otro punto importante de destacar es el empleo de indicadores sociales como elementos objetivos en la toma de decisiones y en la evaluación de los resultados obtenidos. En este sentido, los censos han jugado un papel importante en países pequeños con un Estado cuya capacidad administrativa es limitada, puesto que, en esos casos, no sólo permiten entregar información detallada con un nivel de precisión que no es posible lograr por otras fuentes, sino que además la organización para su levantamiento puede ser aprovechada para llevar a cabo otras actividades que requieren amplia cobertura, como campañas de vacunación o inscripciones escolares al nivel básico, por ejemplo.

En síntesis, puede decirse que la política de ataque a la pobreza en este período se confunde con una mayor accesibilidad de los grupos objetivos para la provisión de servicios básicos, un concepto que adquiere relevancia posteriormente pero que empieza a ser empleado en esta etapa en el diseño de políticas de satisfacción de necesidades básicas en una perspectiva focalizada. Tal es el caso de salud, educación, subsidios básicos y vivienda, incluido saneamiento básico. En este período, la accesibilidad de los sectores en situación de pobreza a los programas de salud, educación y vivienda, la focalización de los mismos y el empleo de mecanismos de mercado en la provisión de dichos servicios, constituyen los ejes centrales de la política social. Para lograr dichos objetivos, se comienzan a gestar grandes reformas que se consolidan en la década siguiente.

III.1.2. Políticas de satisfacción de necesidades básicas en los 70

En esta sección se describirán los objetivos de las políticas de satisfacción de necesidades básicas para los principales sectores sociales: educación, salud, vivienda y previsión social.

III.1.2.1. Educación

En la década del 70 el sistema educacional chileno estaba organizado en tres niveles: básico, con una extensión de ocho grados; medio, en sus modalidades científico-humanista y técnico-profesional, con una extensión de cuatro grados; y, finalmente, superior. Los objetivos: la reducción de las tasas de analfabetismo y el incremento en efectividad al aumentar las tasas de matrícula (cobertura) y el nivel de retención. Su consecuencia: el aumento en el número de años de escolaridad de la población. Hacia 1974, el gobierno realiza un diagnóstico general del sistema en que destaca que: "existe una situación muy crítica que hace necesario tomar medidas que tiendan a reducir el problema educacional que se crea por la marginalidad geográfica y la marginalidad socioeconómica". Así, los "alumnos provenientes de sectores marginales geográficos no ingresan al sistema por estar muy apartados, mientras que alumnos provenientes de sectores socioeconómicos marginales son afectados por problemas de deserción escolar y de altas tasas de repetición". Finalmente, se plantea que "el Estado ve en el acceso de todos los chilenos a la educación un factor esencial para robustecer el sentido de tradición e integración nacionales, como asimismo para hacer realidad la igualdad de oportunidades ante la vida que, dentro de lo que la naturaleza de las cosas permita, constituye uno de los objetivos más preciados del Gobierno"⁴.

La política educacional y cultural se enmarca en los siguientes cuatro grandes principios de acción:

- Educación y desarrollo cultural permanentes.
- Subsidiariedad: El Estado debe reconocer y apoyar la función educativa y cultural de la sociedad en su conjunto, manteniendo sólo el control necesario para la salvaguardia de los intereses públicos.
- Renovación continua: Adaptación regular y metódica del sistema a la sociedad en plena evolución.
- Cambio planificado: El cambio debe realizarse adecuadamente mediante un plan y debe obedecer a imperativos tales como: consulta amplia a los sectores, experimentar sistemáticamente las innovaciones, para generalizarlas posteriormente, y aprovechamiento amplio de todas las disponibilidades que brinda la comunidad⁵.

Se destaca que la primera prioridad de la educación nacional durante los años futuros debe ser una enseñanza básica universal, en tanto que la segunda prioridad es reducir la marginalidad. El mecanismo consistiría en un sistema de becas y subsidios asistenciales dirigidos preferentemente a los más pobres.

⁴ Mineduc. Desarrollo de la Educación Chilena desde 1973. Citado por Lavados, I. (1983).

⁵ Misión permanente de la Nación Chilena. Enero de 1978. Citado por Lavados, I. (1983).

Estos principios se entregan en un contexto de restricciones en que el presupuesto para educación se reduce desde un 17% del presupuesto social, que es el promedio entre 1965-73, a 13,5%, desde 1974. Lo anterior se agrega a una reasignación del gasto social que se expresa en que la participación del aporte a educación superior en el gasto público de educación disminuye de un 40% en 1973 al 33% en 1977.

En otro orden de cosas, para lograr la descentralización de la gestión educacional se incentiva la subvención como mecanismo de asignación de recursos.

Los logros en este período son ambiguos. En efecto, la tasa de repitencia en educación básica en el sector fiscal se reduce marginalmente de 15% en 1973 a 14,5% en 1977, en tanto que la tasa de abandono aumenta de un 6% a un 7,1% en el mismo período.

A pesar de que el sistema educacional habla de los niveles básico, medio y superior, la atención prebásica como programa social sí se había considerado en esta fase. Estaba centrada en la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), que mantenía un conjunto de estas instituciones aunque su cobertura era muy pequeña. En efecto, la matrícula de la JUNJI y de los establecimientos fiscales, municipales y particulares subvencionados, muy reducida, sólo cubría el 7,4% de la población pertinente en 1974, empujándose al 12% en 1979. Un elemento que conspiraba contra una mayor cobertura prebásica era su alto costo, toda vez que los jardines entregaban una atención integral que comprendía asistencia psicopedagógica, médico-dental y alimentario-nutricional. La atención alimentaria consistía en tres raciones (desayuno, almuerzo y once), con un contenido de mil 200 calorías y 30 gr de proteínas diarias.

Los principios enunciados en los párrafos precedentes destacan varios de los elementos que constituirán características muy significativas de la actividad del gobierno militar: la importancia dada a la educación básica y a la eliminación de la marginalidad, el rol subsidiario del Estado incluso en educación, la idea de descentralizar los programas sociales y el diseño de instrumentos que permitieran incorporar al sector privado en la provisión de los servicios sociales. Para mayores antecedentes, véase el capítulo de Harald Beyer en este mismo volumen.

III.1.2.2 Salud

Los objetivos del sector en este período se han asociado a la reducción de la mortalidad infantil, a la reducción de las morbilidades prevenibles y a la protección y prevención en general, y se expresan en el mejor acceso a las prestaciones de salud integrales. La accesibilidad ha sido importante entre los objetivos del sector.

Por su parte, el sector salud experimentó varias reformas estructurales (DL 2.575 y DL 2.763, ambos de 1979), entre las que cabe destacar:

- El Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) fueron reemplazados por el Sistema Nacional de Servicios de

Salud, que agrupa a un conjunto de entidades estatales, funcionalmente descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propio que operan todos los establecimientos de salud ubicados en su territorio jurisdiccional. Se establecieron 27 de estos servicios. Véase Aedo (Cap. XIV de este volumen).

- Se creó el Fondo Nacional de Salud (FONASA), que concentró todas las funciones administrativas y financieras que la ley entregaba al SNS y al SERMENA. El FONASA se concibió como un servicio público descentralizado, encargado de administrar el presupuesto del sector salud. Véase Lavados, I. (1983).
- Se creó la Central de Abastecimientos del Sistema de Salud, que reemplazó a la central de abastecimientos del SNS.
- Se creó el Instituto de Salud Pública, que fue el heredero de la fusión del Instituto Bacteriológico de Chile y del Instituto de Salud Pública de Chile.

Junto a lo anterior se opera un cambio en la forma como se conciben las obligaciones del Estado. Después de la reforma, el compromiso del Estado consiste en garantizar el libre acceso a las acciones de salud en vez del compromiso anterior que implicaba la obligatoriedad de proporcionar las acciones de salud a quien las necesitara. El otro punto importante es que se establece un nuevo mecanismo de financiamiento: las tarifas por los servicios prestados, lo que implica un cambio importante respecto de la concepción de gratuidad absoluta que prevalecía anteriormente. Véase Lavados, I. (1983).

Un párrafo especial merece el tema de la nutrición con la creación del Consejo Nacional Para la Alimentación y la Nutrición (CONPAN), que permitió estructurar un sistema para coordinar las acciones en este campo, particularmente para el grupo de menores. Así, el decreto que crea el CONPAN establece que sus funciones serán las de elaborar una política nutricional, coordinar las acciones pertinentes y vigilar que se cumplan.

En síntesis, puede decirse que en este período el sector salud experimenta grandes reformas tendientes a mejorar su gestión mediante la separación de funciones; a descentralizar las decisiones a través de un conjunto de servicios de salud; a coordinar las actividades de nutrición, antaño dispersas en varias entidades; y, finalmente, a introducir elementos económicos en la asignación de los recursos, limitando la acción del Estado al logro de la equidad expresada como accesibilidad, incluyendo además la posibilidad de pago de los beneficiarios por los servicios que se les hayan prestado.

III.1.2.3. Vivienda

Siguiendo con los criterios generales que orientaban la acción del gobierno de entonces, se planteó que el Estado debía desarrollar "una acción impersonal, exenta de discrecionalidad, a través de la regulación de la actividad habitacio-

nal con normas o estatutos formales de validez general". En esta línea de acción, se planteó que "la vivienda es un derecho que se adquiere con el ahorro de la familia, que el Estado reconoce y comparte"⁶.

Éste aseguraría los canales de acceso a la vivienda, pero no intervendría como constructor de ellas, ni las asignaría, ni administraría una cartera hipotecaria. Su carácter subsidiario sería la excepción y se concentraría básicamente en los sectores de extrema pobreza. Véase Lavados, I. (1983).

A mediados de 1975 se definió el plan de vivienda social que proporcionaba soluciones habitacionales en una perspectiva comunal. El elemento básico era la vivienda social que se define como una solución provisoria con materiales adecuados, agua, alcantarillado y energía eléctrica. Esta solución reemplazaba a la "callejón" y era un paso intermedio hacia la vivienda definitiva que se obtendría con el subsidio único de postulación. La postulación a la vivienda social se hacía en la municipalidad de la comuna en que trabajaba o residía el postulante. Se debía pagar un dividendo no inferior al 15% del ingreso del grupo familiar. El programa contemplaba la construcción de 21.200 viviendas anuales durante 10 años.

En los años anteriores a 1974, las viviendas iniciadas por el sector público alcanzaron a 26.937, en tanto que entre los años 1974 y 1979 el total de viviendas públicas y privadas osciló entre 19.483 y 37.037, lo que muestra la inestabilidad de la construcción en el período. Si se analizan separadamente los sectores público y privado, puede constatarse que la construcción en el primero ha oscilado entre 3.297 y 24.022, en tanto que en el segundo lo ha hecho entre 13.373 y 24.334.

La recesión del 75 llevó a que el gasto fiscal para vivienda del período 74-78 fuese un 12% inferior al del período 65-78. En particular, el gasto fiscal en vivienda habría caído en 1975 en un 61% respecto del gasto de 1974. Sin embargo, surgen dudas respecto de la cifra de 1974. En todo caso, el gasto fiscal en vivienda en 1976 fue inferior al de 1975 en un 37%. Véase Lavados, I. (*op. cit.*).

En lo que respecta a previsión social, en este período el sistema de pensiones continuó en su forma tradicional, conformado por un conjunto de "cajas" que ofrecían beneficios de pensiones, de salud y otros, muy distintos. Es interesante destacar que la mayoría de ellas enfrentaban problemas financieros que en última instancia eran resueltos con aportes estatales.

III.1.2.4. Evaluación

La evaluación de las políticas sociales se realizará sobre la base de los indicadores representativos de cumplimiento de sus objetivos. Entre ellos cabe destacar la mortalidad y la esperanza de vida en salud, y el analfabetismo y las tasas de matrícula en educación primaria, secundaria y terciaria.

⁶ Minvu (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo). Antecedentes para la preparación del Mensaje Presidencial 1977, N° 85. Octubre, 1977.

Los antecedentes disponibles para fines de la década de los 70 muestran que la mayoría de los indicadores ubican a Chile en una posición superior a la de los países de ingreso mediano e inferior en cuanto a su ingreso per cápita, según la clasificación del Banco Mundial. Al comparar su situación con la del resto de América Latina puede constatararse una leve superioridad de las cifras chilenas respecto de los promedios para América Latina y el Caribe. Así, por ejemplo, y según antecedentes del Banco Mundial, la tasa de matrícula secundaria en la región alcanzaba al 35% y en Chile se empujaba sobre el 50%, mientras que la mortalidad infantil en promedio en América Latina alcanzaba a 66 por cada mil y en Chile era de sólo de 55 por cada mil. La esperanza de vida era de 63 y 67 años, respectivamente. Para apreciar la verdadera dimensión de dichos resultados debe decirse que Chile sufrió en 1975 una fuerte recesión que implicó una caída del PGB de un 13,3%, pero los años 1977, 1978 y 1979 mostraron tasas de crecimiento de 8,3, 7,8 y 7,1%, respectivamente. Por lo tanto, en 1978 y 1979, Chile se encontraba en medio de un período de expansión económica sostenida desde 1976 y fuerte desde 1977.

El Cuadro 3 presenta la evolución de los indicadores de desempeño social entre 1970 y 1979. Puede observarse una evolución positiva en el sentido de que todos los indicadores mejoran su posición a través de los diez años considerados. Sin embargo, las cifras presentan numerosos quiebres en el curso de los años. El desempeño que muestran las cifras es indicativo del esfuerzo de racionalización llevado a cabo por el Estado en los sectores sociales, ya que, como se podrá apreciar con más claridad cuando se estudie la evolución del gasto social, éste tendió a disminuir con el paso del tiempo.

El gasto público destinado a los sectores con necesidades básicas ha sido objeto de numerosos estudios para establecer el grado de preocupación del gobierno por ellos y determinar el nivel de actividad de los mismos. El Cuadro 4 muestra el gasto per cápita por sectores entre 1974 y 1979. Se ha preferido eliminar las cifras de los primeros años de la década, debido a su baja representatividad por los problemas de medición de las variables macroeconómicas, como tasa de inflación, tasa de cambio, etc.

Puede observarse que los sectores más tradicionales, como educación, salud y vivienda, experimentan reducciones en sus montos per cápita, en tanto que previsión y otros tienen un comportamiento oscilante, con reducciones entre 1976 y 1977 y alzas antes y después. En todo caso, el valor global del presupuesto social muestra también un comportamiento variable con una paulatina reducción que tiene un valor mínimo en 1976, para después recuperarse hasta 1978 y caer nuevamente en 1979. Sin embargo, el gasto fiscal global en todos los años del período es inferior al gasto fiscal social de 1974.

Una descripción del desempeño de las políticas de satisfacción de necesidades básicas en el período no estará completa si no se incluye el desempeño de los programas más directamente asociados con extrema pobreza, como son los nutricionales, los subsidios monetarios y ciertos subsidios habitacionales.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOCIALES

Años	Tasa mortalidad general (por mil)	Tasa mortalidad infantil (por mil)	Esperanza de vida al nacer (años)	Analfabetismo (%)	Tasa matrícula básica (%)	Tasa matrícula media (%)	Tasa repitencia (%)
1970	8,7	82,2	63,6	11,0	105,1	37,4	11,0
1971	8,6	73,9	64,3	10,8	111,3	44,0	11,0
1972	8,9	72,7	65,0	10,6	113,0	47,6	13,0
1973	8,1	65,8	65,7	10,4	114,9	49,7	15,0
1974	7,7	65,2	66,5	10,2	115,1	49,5	14,4
1975	7,2	57,6	67,2	10,0	113,0	47,7	14,0
1976	7,7	56,6	67,9	9,9	110,3	48,5	14,7
1977	6,9	50,1	68,7	9,7	110,8	49,7	14,5
1978	6,7	40,1	69,5	9,5	110,7	51,1	s.i.
1979	6,8	37,9	70,2	9,3	111,5	52,9	s.i.

Fuente: "Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988". Dirección de Estudios del Banco Central de Chile.

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN LOS SECTORES SOCIALES

Años	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros	Total
1974	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1975	71,39	40,18	101,51	74,06	165,44	79,74
1976	59,07	34,84	87,78	73,59	238,50	78,69
1977	66,93	37,56	115,55	88,57	210,22	89,89
1978	68,75	28,49	120,99	88,00	247,48	92,16
1979	64,17	30,73	130,01	90,47	174,48	89,41

Fuente: Banco Central de Chile (1998) Informe mensual, diciembre.

Los programas nutricionales son, básicamente, dos: el PNAC y el PAE (programa de alimentación escolar). El primero consiste en la entrega de alimentos a las familias con niños menores de 6 años.

Hacia fines de los 70, el programa entregaba raciones de leche en polvo y sustitutos lácteos a 1,2 millón de niños de menos de 6 años cumplidos (80% de los menores de un año y el 70% de los preescolares de entre 2 a 5 años). Las raciones estaban diferenciadas por edad del beneficiario y por su *status* nutricional. La entrega de dichos alimentos estaba condicionada al cumplimiento de las actividades del programa materno-infantil, lo que le daba al PNAC un carácter incentivador de las prestaciones de salud primaria del sistema.

El PNAC es de tipo general, es decir, no es focalizado; sin embargo, en los años finales de la década experimentó cambios tendientes a lograr su autofocalización y emplear los recursos así liberados para mejorar la cobertura de la madre embarazada.

El PAE es el segundo gran programa nutricional chileno. Es interesante destacar que el PAE, manejado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), organismo dependiente del Ministerio de Educación, tiene como principal objetivo mejorar los logros educacionales más bien que la nutrición propiamente tal. Las raciones de desayuno alcanzaban en 1973 a 1,4 millón al año, reduciéndose a un millón en 1978 y a 759 mil en 1979. Este programa disponía de un mecanismo de selección para los participantes, de tal forma que un 44% eran alumnos cuyos hogares pertenecían al quintil más pobre (1985).

Estos dos programas se han caracterizado por su continuidad y cobertura, dos elementos importantes para el éxito de los programas sociales. En efecto, el PNAC tiene una tradición desde fines de los 30 y el PAE desde los 60. En todos dichos años, siempre que las personas han solicitado los beneficios de los programas y han cumplido los requisitos para su aplicación, han recibido los productos que aquéllos entregan. Esta continuidad, de igual modo que sus vínculos como agentes incentivadores de otros programas —materno-infantil, en salud; y educación formal, en este último terreno—, son otra característica beneficiosa de los mismos que debe destacarse como norma general en el diseño de los programas sociales.

Entre los subsidios monetarios cabe destacar el programa de pensiones asistenciales (PASIS), creado en 1975 y destinado a las personas de más de 65 años y a los inválidos mayores de 18 años, carentes de recursos, que se encuentran marginados de los sistemas previsionales. Los beneficiarios reciben una pensión equivalente a un tercio de la pensión mínima y, además, gozan de atención gratuita en el sistema público de salud. Para poder acceder al PASIS se hace una selección sobre la base del puntaje de la ficha CAS. En 1975, las pensiones alcanzaban a 27.800, y aumentaron a 112.340 en 1979.

En el campo de la vivienda, en 1975 se inicia el programa de viviendas sociales que otorgaba un subsidio a los favorecidos para la adquisición de soluciones habitacionales con dimensiones de entre 35 y 40 m² de edificación, en sitios de entre 100 y 160 m², y con un valor inferior a las UF 400*. El subsidio alcanzaba al 75% del valor de la vivienda y el resto era cancelado con un préstamo hipotecario. Este programa fue sustituido en 1980 por el programa de viviendas básicas. El mayor problema de este último programa fue su alto costo que determinó que no fuese posible cumplir las metas originalmente propuestas de cubrir el 10% del déficit habitacional de cada comuna. Véanse Vergara (1990); Ortega y Tironi (1988).

* La UF (Unidad de Fomento) es una unidad de cuenta ajustada diariamente por la inflación. A diciembre de 1999 equivalía US\$ 28.

En síntesis, puede decirse que en este período se plantean las características que definirán los programas sociales en los años siguientes. En particular se observa una tendencia hacia la definición de objetivos más precisos para los programas, hacia la focalización de los mismos y hacia la búsqueda de mecanismos que permitan satisfacer las necesidades básicas de los sectores en situación de pobreza como PNAC, programa materno-infantil, vivienda social y nuevas modalidades de jardines infantiles que adquirirán más fuerza en la década siguiente. Se trata de los programas de inversión en capital humano que adquieren su mayor impacto en la década de los 80.

III.1.3. La distribución del ingreso en los 70

El estudio de la distribución del ingreso requiere un conocimiento de toda la distribución y no sólo de algunos de sus parámetros de tendencia o dispersión. Es por ello que las medidas más empleadas para su estudio son la participación de los diferentes deciles o quintiles, la curva de Lorenz y un conjunto de medidas agregadas de concentración, entre las cuales el coeficiente de Gini es la más empleada.

El nivel de concentración del ingreso en Chile, medido por el índice de Gini, es de los más altos. En efecto, tal como se destaca en el Cuadro 5, América Latina es la región que muestra una mayor concentración del mismo y Chile, a su vez, es uno de los países con índices más elevados dentro de América Latina. Los coeficientes Gini que entrega el Cuadro 5 se han calculado para la década de los 80. El Gini para Chile, en 1979, alcanza a 0,509.

CUADRO 5
CIFRAS INTERNACIONALES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO.
ÍNDICES DE GINI PROMEDIOS

Regiones	Década del 80
Países de alto ingreso	0,3323
Europa del Este	0,2501
África del Sur	0,3501
Asia del Este y Pacífico	0,3870
Medio Oriente y África del Norte	0,4045
África Sub - Sahara	0,4346
América Latina y Caribe	0,4975

Fuente: Banco Mundial (1997).

El Cuadro 6 presenta los valores de los coeficientes Gini para Chile en la década de los 70. Puede observarse que ellos son muy estables. En efecto, su promedio alcanza a 0,49 y su desviación estándar es de sólo 0,028.

CUADRO 6
COEFICIENTES GINI PARA LOS AÑOS 70 EN CHILE

Años	Coefficiente Gini
1969	0,518
1970	0,471
1973	0,450
1976	0,501
1979	0,509

Fuente: Haindl, R. y Weber, E., "Impacto Distributivo del Gasto Social". U. de Chile, Odeplan. 1986.

Para el análisis de la distribución del ingreso es posible considerar diferentes opciones que se refieren a las unidades de análisis: personas *versus* hogares, que se refieren a la medida que se empleará; consumo *versus* ingreso percibido; y, finalmente, el tipo de ingreso (autónomo, monetario u otro) cuya distribución se analizará.

La unidad de análisis es importante, puesto que el número promedio de personas de los hogares en situación de indigencia o pobreza es superior al del resto. Así, la distribución del ingreso medida en términos de personas normalmente es peor que la medida en términos de hogares. La persona es la unidad de análisis pertinente si se desea estudiar la igualdad de ingresos en una perspectiva de gastos; sin embargo, si el objetivo es la determinación de medidas de política para identificar factores asociados a la desigualdad, entonces el hogar es una medida más útil, toda vez que el número de personas por hogar es una variable endógena que se puede modificar, como se ha estado haciendo hasta ahora, por un proceso de nuclearización de éstos⁷.

En la disyuntiva entre consumo o ingreso, se ha preferido el ingreso por ser la información disponible y comparable que entregan las nuevas encuestas de caracterización socioeconómica (CASEN) con las que se cuenta en Chile a partir de 1985. Por otra parte, el ingreso entrega una medida más adecuada de las condiciones presentes y, por lo tanto, se presta más para vincularlo con el nivel de actividad económica actual y con la tasa de crecimiento del país en los últimos años.

En lo que respecta al ingreso, se pueden considerar las siguientes tres alternativas: ingreso autónomo, es decir, el que resulta de la participación directa de las personas en el proceso productivo, incluidas las pensiones de la seguridad so-

⁷ Desde el punto de vista de equidad en la perspectiva de "dar a cada quien lo que le corresponde", si se asocia lo que le corresponde a cada quien con la satisfacción de sus necesidades de todo tipo —es decir, con sus gastos—, y el nivel de ingreso como una medida de poder generalizado de consumo, entonces surge la noción de que personas con igual nivel de necesidades tendrán igual nivel de gasto y deberán, por lo tanto, tener igual nivel de ingreso. En esta perspectiva, estudios como los de concentración aplicados sobre las personas tienen por objeto mostrar cuán lejos se está de esta proposición.

cial que pueden considerarse como el reflejo del ahorro previo de las personas. El ingreso monetario, que agrega al ingreso autónomo las transferencias monetarias del gobierno, por medio de programas como el subsidio único familiar (SUF), pensión asistencial (PASIS), asignación familiar y subsidio de agua potable, que afectan fundamentalmente a los sectores de menor ingreso. Y, finalmente, el ingreso empleado para fines del cálculo de pobreza que agrega al ingreso monetario una imputación por el valor de las viviendas de propiedad de los hogares considerados. Los objetivos propuestos son determinantes para decidir el tipo de ingreso que se utilice.

En este estudio se presentarán antecedentes de las tres distribuciones, con el objeto de identificar los puntos de diferencia de unas y otras. Sin embargo, como en Chile una parte muy importante de los subsidios monetarios son pensiones o asignaciones familiares (90,3%) que tienen un carácter permanente, lo que también sucede con las viviendas entregadas a los sectores de menor ingreso, se ha considerado que el ingreso empleado para calcular la pobreza es el que mejor refleja las condiciones de ingreso efectivas de los hogares en una perspectiva estable y, por lo tanto, sería la más apropiada de las tres distribuciones para el análisis del nivel de desigualdad de ingreso de los hogares. La incorporación de los otros beneficios en especies (educación, salud, etc.) entregados por el Estado no parece adecuada por la dificultad para identificar y medir el valor de los beneficios percibidos por las personas.

CUADRO 7
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTILES, 1965-1975
(% en columnas suman 100)

Quintiles	1965	1970	1975
I	4,0	3,8	4,2
II	8,0	7,1	8,4
III	12,8	11,3	12,9
IV	19,6	19,3	20,6
V	55,6	58,5	54,0
VI	13,9	15,4	12,9

El Cuadro 7 presenta la evolución intertemporal de la distribución por quintiles del ingreso monetario de los hogares. Puede observarse la estabilidad de las relaciones que permanecen prácticamente inalteradas (13,9 *versus* 12,9) a lo largo de 10 años, caracterizados por cambios políticos, económicos y sociales de gran trascendencia. Como se podrá apreciar cuando se analice la década de los 90, esta relación se mantiene indemne hacia 1994, casi 30 años después del período inicial.

III.1.4. La situación macroeconómica de los 70 en Chile

Un comentario interesante sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas en los 70 es la inestabilidad reinante que queda de manifiesto al observar las tasas de crecimiento del PIB que oscilan entre -13,3% y 8,3%, alternándose valores positivos y negativos en los primeros 5 años de la década. La tasa de inflación, por otra parte, experimenta alzas de hasta más de 600%, para terminar con un valor de 38,9% en 1979.

Si se analiza con mayor detalle el segundo quinquenio se puede observar que en el período 1977-80 la economía chilena creció a una tasa media del 8% anual y la tasa de desempleo se redujo de un nivel del 11,8% en 1977 al 10,4% en 1980. Estas cifras no incorporan a los trabajadores del PEM (programa de empleo mínimo), que fue un programa social en el que uno de sus objetivos era la reducción del impacto negativo en ingreso del desempleo. El PEM será analizado con más detalle al estudiar los programas sociales de la próxima década.

En término de logros sociales puede observarse que entre 1977 y 1981 el índice general de sueldos y salarios, expresado en valores reales, se elevó de 100 a 136. Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil se redujo en 13,2 puntos porcentuales y, en consecuencia, la esperanza de vida se elevó de 71,3 en 1977 a 72,1 en 1981. Del mismo modo, la proporción de población que cuenta con agua corriente se elevó del 66% en 1977 al 75,8% en 1981. Finalmente, cabe hacer notar que la distribución del ingreso en el ámbito familiar, calculada mediante el coeficiente de Gini, permaneció aproximadamente constante en 0,50. La distribución del ingreso secundario, expresada como gasto fiscal social, aumentó de \$ 150.000 per cápita en 1977 a \$ 228.000 en 1981, expresados en moneda constante.

III.2. La política social en Chile en los 80

Debe destacarse que el estudio se limitará al período comprendido entre 1981 y 1987, puesto que los años posteriores se estudiarán en la sección siguiente.

III.2.1. El objetivo de reducción de la pobreza

En la década de los 80 se profundizaron los mecanismos de ataque a la pobreza sobre la base de los principios definidos en el período anterior: subsidiariedad, definición de objetivos específicos, focalización y descentralización. Se sentaron las bases de un amplio sistema de preparación y evaluación de proyectos, que partía desde las regiones (SEREMI) hasta el nivel central. Se mejoró la ficha CAS para incrementar su poder de selección y se amplió su cobertura. Se crearon fondos de proyectos, entre los cuales cabe destacar el FNDR (fondo nacional de desa-

rrollo regional)⁸ y fondos comunales. Finalmente, en la perspectiva de descentralización se avanzó hacia la municipalización de los programas de satisfacción de necesidades básicas (salud y educación), particularmente hacia fines del período.

Hacia la segunda mitad de la década se inicia un procedimiento para evaluar las políticas sociales en lo que dice relación con su grado de focalización; es decir, con la proporción de las actividades desarrolladas que llega a los sectores de menor ingreso. Se trata de las llamadas encuestas CASEN (caracterización socioeconómica nacional) que tienen cobertura nacional y regional y se aplican aproximadamente cada dos años a partir de 1985. Estas encuestas constituyen, sin lugar a dudas, el mecanismo más completo y confiable para el estudio de las condiciones sociales y el monitoreo de las políticas sociales en Chile.

Como la pobreza se mide por medio del llamado mapa de la extrema pobreza, se produce un descuadre respecto de la información entregada por las encuestas CASEN. Así, los antecedentes recopilados en la encuesta se expresan en términos de quintiles de ingreso clasificados de menor a mayor capacidad económica de las familias (Q1, para las más pobres; y Q5, para las más ricas), y los análisis de focalización de políticas sociales y de monitoreo de la situación social se realizan en términos de dichos quintiles, lo que determina que el ingreso sea la variable determinante para la evaluación de los programas sociales.

III.2.2. Políticas de satisfacción de necesidades básicas en los 80

En esta década se producen algunas de las reformas más trascendentales del gobierno militar, en el campo social. En efecto, se cambia el sistema de pensiones de reparto por otro de capitalización individual; se permite que el seguro previsional de salud sea provisto por aseguradoras privadas y se crean las ISAPRE (ver capítulo 14). Se modifica la ley de salud orgánica constitucional que introduce copagos en función del ingreso de la persona en vez de la gratuidad anterior. Se mejora el sistema de subvenciones escolares para la provisión privada de educación básica y media, y se amplía el estudio de la calidad de la educación. Se consolidan los sistemas de subsidios habitacionales. Se avanza fuertemente en la municipalización de la atención primaria de salud y en la provisión de educación básica y media. Se diseña un conjunto de programas de empleo para paliar el alto nivel de cesantía que persiste en este período.

III.2.2.1. Educación

En esta época se aumenta la cobertura del nivel prebásico introduciendo nuevas alternativas no tradicionales (centros abiertos) más flexibles que los jardi-

⁸ Debe destacarse que el FNDR fue creado en 1975; sin embargo, es en la década de los 80 cuando adquiere su mayor relevancia.

nes infantiles tradicionales y de menor costo. El costo mensual total de un centro abierto (Cadel) es alrededor de la mitad del de la sala cuna y un 64% del de los niveles medios y de transición, (Banco Mundial 1990). Es así como la matrícula de educación prebásica gratuita, a cargo del Mineduc, aumenta de 100 mil cupos en 1980 a 197 mil en 1987, (Vergara 1990).

En otro orden de cosas, para lograr la descentralización de la gestión educacional se incentiva la subvención como mecanismo de asignación de recursos. Para regular esta actividad, en 1980 se dicta el decreto ley que fija las normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado. En el nivel primario, las matrículas en escuelas subvencionadas se incrementan de 306 mil a 592 mil, entre 1980 y 1987. Sin embargo, aún en 1987, la matrícula en escuelas municipalizadas era más del doble que aquella de las escuelas subvencionadas.

Los logros en este período son ambiguos. En efecto, la tasa de repitencia en educación básica alcanza al 12%, pero llega a más del 20% entre los estudiantes de bajo nivel de ingreso. La tasa de deserción varía desde un 2% para el primer grado hasta un 6% en el sexto grado. En la educación secundaria, las tasas de repitencia varían entre un 12,6% para el primer año de secundaria hasta un 11,2 en el tercer año (Banco Mundial, *op. cit.*). Hacia fines de los 80, la tasa de finalización del ciclo era de aproximadamente un 71%.

Los problemas más serios que enfrentaba el sector en este período eran la baja calidad de la educación municipalizada principalmente, lo que se traducía en una brecha entre los alumnos de quintiles más pobres y los de los más ricos. En muchos casos, esta brecha se mostraba en términos de diferenciales de acceso a los insumos complementarios a la educación, como atención del niño después de sus horas escolares y programas recreacionales.

III.2.2.2. Salud

Los hechos más salientes de los programas de salud en este período son la incorporación de un conjunto de aseguradoras privadas que entran a competir con la organización estatal denominada FONASA por el seguro previsional de salud; la municipalización de la atención de salud primaria, que de esa forma se desvincula financieramente del sistema de servicios de salud, manteniendo una relación esencialmente normativa con ellos; y los mecanismos para contener los costos de las atenciones secundarias y terciarias.

Desde la perspectiva de programas dirigidos hacia los sectores de menor ingreso, la municipalización de la atención primaria de salud es, sin duda, el hecho más saliente, puesto que los logros sanitarios que han constituido motivo de orgullo para las políticas sociales chilenas han sido el resultado en parte no despreciable de un eficiente sistema para la provisión de atención primaria en salud, incluido el saneamiento básico. Es interesante destacar que, en este período, en la atención primaria se privilegió fuertemente al programa materno-infantil porque

sus beneficiarios eran dos de los agentes considerados vulnerables: embarazadas y niños menores de seis años, incluidos los lactantes.

Conjuntamente con la atención primaria de estos grupos se enfatizó su *status* nutricional a través del PNAC, un programa muy antiguo que ahora se vinculó más estrechamente con las actividades del sector salud, se lo desarrolló a través de un mecanismo de autofocalización y se lo hizo parte de una estrategia de ataque a la desnutrición que se proyectaba hacia la actividad curativa, en el caso de los desnutridos de mayor gravedad que eran derivados a los centros del CONIN, una entidad privada destinada a la recuperación de la desnutrición grave. Por otra parte, se estableció una suerte de coordinación implícita con el PAE, que prolongó sus actividades a los escolares en jardines infantiles y escuelas.

Esta estrategia, que constituye un ejemplo interesante de destacar por su globalidad, fue el resultado de una concertación de voluntades en la que tuvo una labor importante el CONPAN, organismo de coordinación general en materia de nutrición creado en la década pasada. La estrategia en referencia es interesante, puesto que reúne varios de los elementos necesarios para el éxito de un programa social: su continuidad a lo largo del tiempo, de tal forma que los beneficiarios tengan la posibilidad de conocer los beneficios que brinda el programa y sepan que siempre que cumplan las condiciones requeridas serán atendidos; su nivel de entrega descentralizado, que permite el fácil acceso a sus actividades de personas en diferentes áreas geográficas; su empleo como incentivo para el desarrollo de las actividades de otros programas relacionados con los cuales se vincula para aprovechar ciertas sinergias y, finalmente, su capacidad de ofrecer soluciones a diferentes problemas: riesgo de desnutrición, desnutrición leve y desnutrición grave.

III.2.2.3. Vivienda

Este sector experimentó también fuertes cambios en esta década, consolidándose los sistemas de subsidios para los sectores de menores ingresos, entre los que cabe destacar: el programa de viviendas básicas y el de lotes con infraestructura sanitaria. Este último programa tiene por objeto solucionar, en forma masiva, los problemas habitacionales de las familias en extrema pobreza que viven en campamentos o viviendas "callampas", ofreciéndoles sitios urbanizados de 100 a 160 m² y casetas sanitarias con agua potable y alcantarillado, que resuelven el problema de saneamiento básico de sus moradores.

III.2.2.4. Previsión social

En este sector se produce el cambio de un sistema de pensiones de reparto por uno de capitalización individual manejado por entidades privadas (AFP). Entre los programas más atingentes para los sectores de menor ingreso se pueden destacar la pensión mínima que forma parte del sistema general de pensiones; el subsidio único familiar (SUF), que permitió extender los beneficios de la asigna-

ción familiar a las personas en extrema pobreza; y los PASIS, que extendieron los beneficios del sistema general de pensiones a las personas en extrema pobreza que se encontraban marginadas de la previsión. Los SUF y PASIS son asignados en función de la situación de pobreza de la persona medida por la ficha CAS. Para mayores detalles sobre los cambios en el sistema previsional, véase el capítulo 11 de este libro.

III.2.2.5. Evaluación

En este caso, en forma similar a lo hecho para la década pasada, la evaluación se realizará sobre la base de indicadores de cumplimiento de los objetivos de las políticas sociales: mortalidad y esperanza de vida en salud; analfabetismo y tasas de matrícula en educación.

Puede observarse que los logros de Chile, según los indicadores incluidos, son considerables. En efecto, en todos ellos muestra una mejor posición que los promedios de los países de ingreso mediano a los que en esta época pertenecía Chile por su ingreso per cápita. Por otra parte, las cifras del Banco Mundial indican también claramente la mejor posición de Chile. A modo de ejemplo puede citarse el analfabetismo, con una tasa de 6% *versus* un promedio de América Latina de 17%; matrícula en secundaria, con tasas de 74% *versus* 48%; mortalidad infantil, con tasas de 19 *versus* 50 decesos por mil nacidos vivos; y, consecuentemente, esperanza de vida de 72 *versus* 67 años.

Para apreciar los logros de las políticas de satisfacción de necesidades básicas, en una perspectiva intertemporal, se presenta el Cuadro 8, en que puede apreciarse un descenso de las tasas de mortalidad general y de mortalidad infantil, una situación estacionaria en la esperanza de vida y un incremento en las tasas de matrícula secundaria. Las tasas de matrícula primaria descienden pero todas ellas son superiores al 100%, lo que indica que esa disminución no es significativa.

Para analizar los recursos fiscales disponibles se presenta el Cuadro 9 con los antecedentes sobre el gasto fiscal per cápita por sectores para los diferentes años de la década.

Las cifras de salud, educación y otros muestran un descenso en los últimos años de la década. Previsión y vivienda, en tanto, aumentan casi ininterrumpidamente durante todo el período. En balance, el gasto total aumenta entre 1980 y 1982, se reduce en 1983 para aumentar en 1984 y reducirse en 1985, aumentar en 1986, reducirse en 1987, permanecer constante en 1988 y reducirse, finalmente, en 1989. Se trata de un conjunto de oscilaciones que desafían cualquier explicación.

CUADRO 8
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES EN LA DÉCADA DE LOS '80

Años	Tasa mortalidad general (por mil)	Tasa mortalidad infantil (por mil)	Esperanza de vida al nacer (años)	Analfabetismo (%)	Tasa matrícula básica (%)	Tasa matrícula media (%)
1980	6,6	33,0	71,0	9,18	109,8	52,9
1981	6,2	27,0	71,1	9,02	108,1	54,1
1982	6,1	23,6	71,2	8,87	106,8	55,4
1983	6,3	21,9	71,3	7,80	107,3	60,5
1984	6,3	19,6	71,4	7,05	106,1	63,3
1985	6,1	19,5	71,5	6,50	107,3	66,8
1986	5,9	19,1	71,6	6,23	106,2	68,4
1987	5,6	18,5	71,7	6,01	103,7	70,4
1988	5,8	18,9	71,8	5,75	102,7	74,8

Fuente: "Indicadores Económicos y Sociales 1960-1988". Dirección de Estudios del Banco Central de Chile.

CUADRO 9
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PER CÁPITA EN LOS SECTORES SOCIALES

Años	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros	Total
1980	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1981	104,25	94,91	132,54	118,46	175,06	129,26
1982	97,11	33,27	151,57	119,27	197,32	134,69
1983	77,85	62,84	142,74	99,28	213,47	127,13
1984	75,75	96,03	179,04	100,30	188,55	135,33
1985	66,80	107,48	185,22	97,14	169,97	132,21
1986	61,15	107,25	207,92	95,15	141,70	132,48
1987	59,55	123,19	195,37	86,25	118,39	122,36
1988	61,11	173,65	203,84	80,26	99,33	122,47
1989	58,43	115,20	193,52	77,83	79,63	111,60

Fuente: Banco Central de Chile: "Boletines Mensuales".

III.2.2.6. Programas especiales de empleo

Las altas y sostenidas tasas de desempleo de los 80 llevaron al diseño de varios programas especiales de empleo tales como: PEM, POJH, PIMO, y otros para sectores específicos.

En esta sección se describirán los dos programas de empleo más importantes que fueron creados en los 70 y 80 para contrarrestar el alto desempleo existente (llegó a 19,6% en 1982). Ellos son: el PEM y el POJH.

El PEM, que se inició a comienzos de 1975, posibilitó que las municipalidades contrataran mano de obra para la realización de actividades que redunden en beneficio directo de la comunidad local. En contrapartida, los beneficiarios recibían un subsidio mensual de \$ 1.300 (US\$ 33,3) en 1981. Este subsidio llegó a \$ 3.000 (US\$ 18,7) en 1985.

Las actividades más frecuentemente realizadas por los beneficiarios del PEM fueron: reparación de calles, limpieza de canales, reparación de mobiliario escolar. Este programa llegó a tener más de 300.000 beneficiarios en los años 1982 y 1983. En 1983 se registró el volumen máximo de beneficiarios (396.000 personas). Las regiones más beneficiadas fueron la Metropolitana (RM), V, VIII, IX y X.

El segundo es el programa obrero de jefes de hogar (POJH), que se inició en 1982 con el objeto de reducir el nivel de desempleo. Los beneficiarios debían trabajar 7 horas diarias, durante 5 días a la semana, en actividades de bien público no competitivas con las del sector privado. Entre los trabajos más comunes realizados por los beneficiarios de este programa se pueden mencionar: perfilado y nivelado de calles y pasajes, construcción de gaviones, limpieza de alcantarillados y reparación y pintura de escuelas y otros edificios públicos. Véase Ortega y Tiroñi (1988).

Es interesante destacar que algunos de los beneficiarios del POJH eran personas con educación universitaria. Por lo tanto, se concibió un sistema o cuadrilla que incluía: capataces, supervisores y jefes de proyecto, además de los trabajadores propiamente tales. El subsidio mensual para jefes de proyecto era seis veces superior al del trabajador común, los supervisores recibían un ingreso tres veces superior al de los trabajadores comunes y los capataces uno doble. El número máximo de beneficiarios alcanzó a las 228.000 en 1983, pero en 1984 y 1985 superaron los 140.000. Estos programas continuaron hasta 1989 pero en un número significativamente decreciente. En efecto, hacia fines de 1988, los beneficiarios de cada uno de ellos totalizaban 3.500 para el PEM y 5.300 para el POJH. Véase Banco Central (1989).

Mucho se ha discutido respecto del carácter de estos dos programas: si son de empleo o simplemente subsidios con un carácter social. En este sentido se ha argumentado en favor de su carácter de programa social por los pagos efectuados por estos programas en comparación con el promedio de ingresos de los trabajadores no calificados. En realidad, en el primer semestre de 1982, el ingreso medio de un participante en el PEM era de \$ 1.300 (US\$ 32,80) mensuales, en tanto

que en el segundo semestre el pago mensual se elevó a \$ 2.000 (US\$ 32,20). Los pagos del POJH ascendían a \$ 4.000 (US\$ 55,30) mensuales en diciembre de 1982, para los trabajadores no calificados, y a \$ 8.000 (US\$ 110,50) para los trabajadores calificados (capataces). El salario mínimo (el más bajo que podía pagarse a un trabajador) era de \$ 5.186 (US\$ 130,80) entre enero y agosto de 1982; y, finalmente, el ingreso medio de los trabajadores no calificados alcanzaba a \$ 19.600 (US\$ 270,80), en diciembre de 1982.

El hecho de que estos programas tengan un carácter de subsidio ha llevado a considerarlos poco convenientes. Sin embargo, su función fue satisfactoria en términos de las actividades realizadas, particularmente por el POJH, y contribuyeron en forma no despreciable a la reducción del desempleo. En esta perspectiva pueden ser considerados como una alternativa interesante frente a situaciones de alto y sostenido desempleo.

III.2.3. Distribución del ingreso

Este período mantiene la tendencia general de Chile: alta concentración del ingreso. Así, el índice de Gini alcanza valores superiores al 50%. Se hicieron dos mediciones: una para 1983 que entrega un valor de 0,59 para el país como un todo, con distinciones de cuatro macrozonas: norte, 0,55; RM, con 0,59; VI parcial, con 0,47; y sur, con 0,50 Rodríguez (1985)⁹. La otra, para 1985, con valores de 0,52 para ingresos autónomos y 0,51 para ingresos monetarios. Véase Haindl y Weber (1986). Los cálculos presentados por Rodríguez son interesantes, puesto que entregan resultados desagregados por zonas y permiten visualizar la menor concentración del ingreso en las áreas rurales. El segundo estudio, basado en el cálculo del Gini para la distribución del ingreso autónomo y para el ingreso monetario que incluye los subsidios en dinero del Estado, permite visualizar el impacto redistributivo de dichas acciones, que, como puede apreciarse, es de un punto porcentual.

El Cuadro 10 presenta la distribución del ingreso por quintiles en 1980 y 1987. Puede apreciarse un deterioro del ingreso percibido por los dos quintiles más pobres que pasan de percibir un 13,6% en 1980 a un 12,7% en 1987. Sin embargo, estas conclusiones deben ser tratadas con extrema cautela, puesto que los antecedentes para 1980 corresponden a la encuesta de empleo de la Universidad de Chile para el Gran Santiago, en tanto que los de 1987 son tomados de la encuesta CASEN de dicho año.

⁹ Es interesante destacar que el valor del Gini para todo el país es superior al de cada uno de los Gini por zonas. Esto sucede así porque el índice de Gini no es agregativo; es decir, a los valores de la concentración intrazonas debe agregarse la concentración interzonas.

CUADRO 10
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES SEGÚN QUINTILES, 1980-1987
(En porcentajes)

Quintiles	1980	1987
I	4,6	4,5
II	9,0	8,2
III	12,7	12,1
IV	18,7	19,0
V	55,0	56,3
V/I	12,0	12,5

Fuente: *Temas Públicos*, 334 (Santiago), 9/07/1997.

El Cuadro 10 indica que el cociente entre el V quintil y el primero (coeficiente RAZ) alcanza un valor de 12 y 12,5 para 1980 y 1987, respectivamente. Estos valores se ubican en una posición intermedia entre los valores de 40 y 32, que muestran Honduras y Brasil; y de 8,6 y 4,1, de Suiza y España. Finalmente, es interesante destacar que estudios econométricos realizados en Chile indican que la alta inflación y el mayor desempleo se asocian positivamente con una mayor concentración del ingreso y la productividad media se asocia negativamente. Es decir, al crecer con estabilidad, se reduce el índice RAZ.

Adicionalmente, se presenta el Cuadro 11 con la información sobre la relación entre el decil más rico y el más pobre para los años 1980 a 1989. Puede observarse que dicha relación se redujo; es decir, el ingreso se desconcentró entre los años 1981 y 1983 para después volver a concentrarse, de tal forma que la relación para 1989 es superior a la de 1980.

En síntesis, si se asocian los logros de una política de distribución del ingreso con menor concentración del mismo, puede decirse que los datos no permitirían rechazar la hipótesis de que la concentración haya permanecido constante, a pesar de que los indicadores punto tiendan a insinuar su empeoramiento. Es interesante destacar, además, la asociación positiva entre ciertas variables macro y la distribución del ingreso, lo que indicaría que dichas variables podrían jugar un papel directo frente a la distribución del ingreso. Finalmente, debe reconocerse que los logros de la política social en este objetivo no han ido a la par con los otros dos objetivos en que es posible identificar desarrollos muy importantes: el campo de las políticas sociales y el de la pobreza. Estos últimos serán resaltados con mayor claridad al estudiar la década de los 90, puesto que entonces se contará con políticas específicas de ataque a la pobreza, con medidas operacionales de logro y con un monitoreo de las políticas sociales a través de indicadores objetivos.

CUADRO 11
RELACIÓN DECIL MÁS RICO A DECIL MÁS POBRE

Años	D10-D1
1980	25,8
1981	21,5
1982	21,1
1983	20,8
1984	23,3
1985	27,2
1986	28,3
1987	26,6
1988	25,1
1989	26,5

Fuente: *Temas Públicos*, 334 (Santiago), 9/07/1997.

III.2.4. Condiciones macroeconómicas en la década de los 80

Al analizar los principales indicadores de desempeño macroeconómico durante la década de los 80, puede observarse la caída del PIB en 1982, que alcanza un valor negativo de más de 13%, la alta tasa de desempleo en dicho año (19,6%) y la rigidez de los salarios que, en términos reales, permanecen constantes. Sólo se reducen al año siguiente.

Las cifras destacadas en el párrafo anterior indican que los resultados macroeconómicos de la década estuvieron marcados por la recesión de 1982, que en realidad habría comenzado en 1981 y duraría hasta el comienzo del tercer trimestre de 1983.

Es interesante destacar que la recesión aparece en Chile repentinamente —aun cuando sus síntomas existían desde mucho antes— y se extiende rápidamente a varios sectores económicos. En octubre-diciembre de 1981, la tasa de desempleo se elevó al 11,3%, en comparación con el 10,4% registrado en octubre-diciembre de 1980. En el cuarto trimestre de 1981, el PIB se redujo un 3,3% (tasa anual), a pesar de haber aumentado un 11% en el trimestre anterior. Estas tendencias persistieron durante 1982 y en la mayor parte de 1983. Por otra parte, en el tercer trimestre de 1983, pero más claramente en el cuarto trimestre de ese año, es posible observar una inversión de la tendencia del PIB. Sin embargo, no se observa una variación del desempleo hasta el final de 1983, o incluso comienzos de 1984.

La información disponible para 1982 respecto de las características socioeconómicas de los hogares indica que las familias urbanas ascendían al 81% de la po-

blación, en tanto que la población rural representaba un 19%. Por otro lado, un 49% de la población rural pertenecía al quintil más pobre y un 24% al quintil siguiente, de modo que poco menos del 75% de toda la población rural pertenecía a los sectores pobres. En lo que respecta a la calidad de vida, la información disponible es bastante incompleta, pero se puede observar un incremento de la proporción de malnutrición moderada y avanzada entre 1982 y 1983. Se observa también que la tasa de matrícula escolar en la enseñanza primaria disminuyó continuamente entre 1980 y 1982. Con el objeto de compensar estas tendencias adversas, en 1982 se elevó el llamado gasto fiscal social en un 4% per cápita, pero en 1983 dicho gasto disminuyó un 5%, de modo que el nivel de 1983 (US\$ 161,62) es inferior al de 1981 (US\$ 163,47). Se ha señalado que estas variaciones fueron compensadas por una focalización más directa y precisa de los programas sociales, que se concentraron en los sectores más pobres, pero la información disponible no permite tener una medida comparativa del "impacto de la focalización" con respecto a la reducción del gasto fiscal social.

IV. LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE EN LOS 90

Esta sección tiene por objeto presentar las características de la política social chilena en los 90 e identificar sus objetivos, sus logros y las contradicciones que pueden surgir al tratar de evaluarla, desde una perspectiva que incluya simultáneamente pobreza, necesidades básicas y desigualdad.

IV.1. Objetivos de la política social en los 90

En los 90, la política social en Chile se ha caracterizado por la integración al desarrollo (gobierno de Aylwin) y las oportunidades y calidad de vida (gobierno de Frei Ruiz-Tagle) (Raczynsky, 1998), pero el concepto que ha estado detrás en los dos mandatos es el de desarrollo con equidad.

En 1994, el Ministerio de Planificación (Mideplan) planteaba que se trata de lograr "un proceso sostenido de crecimiento equitativo y sustentable que permita mejorar la calidad de vida de todos los chilenos y superar la pobreza", y a continuación indicaba una estrategia basada en cuatro elementos: estabilidad macroeconómica; integración creciente a la economía mundial; aumento en inversión física, capital humano y desarrollo productivo; y equidad social. Este mismo documento indicaba los siguientes tres mecanismos para lograr dichos objetivos: i) logro de relaciones más equilibradas en el mercado del trabajo y necesidad de apoyar la transformación productiva de las PYME (Pequeña y Mediana Empresa) y de la pequeña producción"; ii) "reforzar y mejorar la eficiencia de las políticas sociales" y iii) "profundización de la democracia" (Mideplan, 1994).

Los instrumentos para lograr dichos objetivos: i) enfatizan el aumento del gasto público para destinarlo fundamentalmente a mejorar la calidad de los servicios básicos provistos a los sectores de menor ingreso. ii) En forma conjunta con el mayor gasto social, se establece un mayor énfasis en el fortalecimiento institucional como un nuevo mecanismo para mejor aprovechar los recursos disponibles. iii) Además, se enfatiza la priorización hacia grupos vulnerables, entre los que cabe destacar: mujeres, niños, discapacitados, ancianos y minorías étnicas. Se trata de una explicitación del criterio de focalización destinado a la búsqueda de mayor especificidad en los programas atinentes a estos sectores. iv) Finalmente, se hace hincapié en un enfoque de mayor participación que mira la integración de los beneficiarios como un beneficio más global.

En esta perspectiva se plantea una distinción entre reducción de pobreza y satisfacción de necesidades básicas. Las políticas contra la pobreza constituyen uno de los más importantes indicadores del éxito de la estrategia social, pero no el único.

En efecto, los sectores sociales tradicionales: salud, educación, vivienda, previsión social y asistencia social tienen sus propios objetivos que consideran para juzgar su desempeño. Así, en el caso de salud aparece: mortalidad infantil, tasas de morbimortalidad, financiamiento de enfermedades catastróficas y cobertura a la tercera edad. En educación: analfabetismo, tasas de matrícula y calidad de educación básica y media. En vivienda: número de viviendas construidas, allegamiento, viviendas progresivas y normas de calidad de las viviendas básicas. En previsión social: monto y condiciones de acceso a las pensiones, incremento en la capacidad de ahorro, magnitud y características de las comisiones, problemas financieros asociados a la pensión mínima. Y en asistencia social: monto de las pensiones mínimas de los beneficiarios de las antiguas cajas, alcance y magnitud de las pensiones asistenciales y mecanismos de selección de beneficiarios. Además, todas estas medidas están dirigidas a los sectores necesitados de dichos bienes, en general, y con mayor prioridad a los de menor ingreso, aunque no sean pobres.

Por otra parte, el mejoramiento del poder de consumo de toda la población plantea un tercer objetivo que se asocia con la función completa de distribución del ingreso. Es interesante destacar que mientras los otros dos objetivos se refieren a una proporción de la población que es atendida por los programas sociales de vivienda, salud, educación y asistencia social, éste se refiere a una situación de mayor bienestar, asociado a incrementos en el nivel de vida de todos los grupos de la población. Dos conceptos se han elaborado sobre el particular: el de bienestar y el de concentración. El primero se refiere a la media de los ingresos de los diferentes grupos, en tanto que el segundo a la proporción del ingreso percibido por cada uno de dichos grupos.

Finalmente, se ha ido popularizando un nuevo concepto: el de calidad de vida, que se refiere a ciertos bienes públicos como orden, congestión, contaminación, seguridad ciudadana y posibilidades de acceso a los servicios básicos que

empiezan a ser constitutivos de gran preocupación e interés de las personas y, por lo tanto, objeto de las políticas sociales.

IV.2. La política social en Chile en los 90: ¿Un ejercicio exitoso?

Crecimiento con equidad ha sido un elemento importante en la política de los gobiernos de la Concertación. En términos muy amplios, puede decirse que la equidad en términos sociales admite por lo menos las siguientes tres interpretaciones: igualdad de ingreso como poder generalizado de consumo; satisfacción de necesidades básicas como medida de logro de igualdad de oportunidades, y erradicación de la pobreza como manifestación de la negación de la igualdad en general y de la igualdad de oportunidades, en particular. Estas interpretaciones subyacen en las diferentes formas de evaluar la política social que se presentan en los párrafos siguientes:

A juicio de muchos, los logros de la política social en Chile han sido impresionantes. En efecto, en salud, la tasa de mortalidad infantil se redujo del 19,5% en 1985 al 12% en 1994, siendo una de las más bajas de América Latina y muy inferior a la de los países de igual nivel de ingreso que Chile. Otro tanto sucede con la esperanza de vida, que se empuja a los 72 años, en tanto que la de América Latina alcanza sólo a los 68 años. La desnutrición severa en los menores de 6 años es prácticamente inexistente y el bajo peso al nacer se ha reducido hasta un 5,3%, valor ligeramente superior al de los países más desarrollados (el de Suecia es de 4%). Véase Torche y Asoc. (1994).

En 1994 también, el analfabetismo en adultos era del orden del 5%, la cobertura primaria prácticamente completa, en tanto que la de educación secundaria totalizaba 74% y la de educación terciaria era de un 20%, porcentajes superiores al promedio de América Latina y el Caribe, que exhibían una tasa de analfabetismo promedio del 16% y coberturas de 49% y 16% para la educación secundaria y terciaria. Véase Banco Mundial (1995).

Finalmente, el 94% de las viviendas urbanas disponía de agua potable y el 84% de saneamiento, valores muy por encima del promedio de los países de igual nivel de desarrollo (PNUD, 1998).

Sin embargo, de acuerdo con otros puntos de vista, es inconveniente sostener una visión tan optimista de los diferentes sectores sociales, toda vez que al hurgar con más detalle en ellos se constata que una proporción mayoritaria de los beneficiarios tiene una percepción negativa del sistema de salud, por ejemplo, o que miles de jubilados reciben una pensión no superior a los \$ 30.000 mensuales.

De acuerdo con una tercera visión, se afirma que en términos globales los resultados de la política social son ampliamente alentadores, puesto que el crecimiento económico experimentado por el país ha permitido la creación de 390 mil

puestos de trabajo entre 1993 y 1997, y la tasa de desempleo se ha mantenido en el rango de 5% a 8%, cuando en países vecinos es superior al 10%. Finalmente, los salarios reales se han incrementado en un 24% en ese lapso.

Pero de qué sirve lo anterior, se escucha en otras instancias, si la distribución del ingreso en Chile es una de las más desiguales en el mundo. Así, un indicador ampliamente difundido para medir concentración, el índice de Gini (promedio de años 1987 a 1994) alcanza al 55%, más de 5 puntos porcentuales superior al promedio de América Latina y el Caribe. Véase Banco Mundial (1997).

Lo más importante, agregan otros, es la reducción en la pobreza que, según antecedentes de la encuesta CASEN, ha pasado de 45% en 1987 a 23% en 1996, con una reducción en la proporción de hogares en indigencia de 17,4% al 5,8% en el mismo período, Mideplan (1997). Es verdad, conceden otros..., pero en 1994 se habría incrementado la intensidad de la pobreza entre los sectores de indigentes, que correspondería a un grupo de "pobreza dura" que no habría sido alcanzado por los programas en vigor. Mideplan (1997); Banco Mundial (*op. cit.*).

El debate anterior es una invitación para reflexionar sobre los objetivos de la política social, sobre la posibilidad de que éstos sean contradictorios y sobre la evaluación de dicha política. Tales serán los temas de las próximas secciones.

IV.3. El objetivo de superación de la pobreza

Dado que en términos operativos la situación de pobreza se determina por la relación entre el costo total de la canasta de pobreza y el ingreso percibido, en una perspectiva puramente metodológica es posible distinguir dos tipos de factores: i) los que afectan el costo de la canasta, como los niveles de consumo, los precios netos que deben pagar los consumidores y el número de personas del hogar. El otro grupo de factores está constituido por los que afectan el ingreso. Entre ellos, las posibilidades de acceso al mercado de trabajo son, sin lugar a dudas, muy importantes. En este punto, los jefes de hogar de los primeros dos quintiles no se encuentran en una situación muy confortable. En efecto, los antecedentes disponibles indican que su situación en el empleo puede describirse como de: i) trabajadores no calificados, y ii) con sólo escolaridad primaria. De hecho, ambas características corresponden por lo menos a dos tercios de las unidades familiares de este sector. No es arriesgado pronosticar que la productividad marginal de estas personas sea baja y, lo que es peor, su crecimiento a lo largo del tiempo esté limitado y sea inferior al de otros sectores que por su mayor educación y calificación pueden aprovechar con mayor rapidez las posibilidades que abre el desarrollo.

El Cuadro 12 presenta el número de personas en indigencia y pobreza, y el porcentaje respecto de la población total, entre 1987 y 1996. Puede observarse que las personas en indigencia en 1996 eran un 38% de las que estaban en esa situación en 1987; sin embargo, como en el intertanto la población del país creció, en términos porcentuales, la población en indigencia en 1996 era la tercera

parte (33%) de la de 1987. La población en situación de pobreza, disminuyó en términos absolutos en un 30% y en términos porcentuales en un 40%¹⁰.

CUADRO 12
EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE POBREZA E INDIGENCIA
(Número y porcentaje de personas en indigencia o pobreza)

Años	Indigencia (miles personas)	%	Pobreza (miles personas)	%
1987	2.125	17,4	5.501	45,1
1990	1.659	12,9	4.966	38,6
1992	1.169	8,8	4.332	32,6
1994	1.036	7,6	3.780	27,5
1996	814	5,8	3.288	23,2

Fuente: Mideplan, "Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile: 1987-1996". Santiago, enero 1998.

En el caso de la pobreza, la unidad básica de análisis es el hogar. En efecto, es el hogar el que provee la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, de vivienda, de cuidados de salud. Por otra parte, aunque el ingreso es percibido por las personas, es en el hogar donde se hace la asignación a los diferentes consumos, mediante la combinación de dichos ingresos. Finalmente, es el hogar el que está en situación de pobreza y cuando ésta traspasa el umbral, todas las personas que lo constituyen también lo hacen. Por lo tanto, de aquí en adelante, la evolución de la pobreza e indigencia se medirá siempre en términos de hogares. El Cuadro 13 presenta la proporción de hogares en situación de pobreza e indigencia respecto de los hogares totales, para el período 1987 a 1996.

Puede observarse que la población en situación de indigencia en 1996 es un 34% de la de 1987, y la de pobreza un 50%. Los resultados son menores que los que se registran en el caso de las personas, debido a que los hogares en situación de indigencia y pobreza tienen un mayor número de personas que los del resto de la población, de tal forma que cuando un hogar deja de ser pobre un

¹⁰ Los valores de las líneas de indigencia y de pobreza se calculan separadamente para el sector urbano y para el rural. En el caso urbano se acepta que los gastos en alimentación representan un 50% de los gastos totales. Por lo tanto, la línea de indigencia es la mitad de la de pobreza. En noviembre de 1996 los valores eran de \$ 17.136 y de \$ 34.272 por persona/mes, respectivamente. En el caso rural se supone que la canasta alimentaria, debido a diferenciales de costo de vida, tiene un valor equivalente al 77% (0,7706) de la alimentaria urbana: es decir, alcanza a \$ 13.205 por persona/mes. Finalmente, se ha constatado que la canasta alimentaria representa el 57% (0,5714) del total en el sector rural. Por consiguiente, la canasta total rural tiene un valor de \$ 23.108 por persona/mes.

CUADRO 13
INCIDENCIA DE INDIGENCIA Y POBREZA ENTRE 1987 Y 1996
(% Hogares)

Años	Indigencia			Pobreza		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1987	0,137	0,168	0,143	0,381	0,453	0,394
1990	0,102	0,121	0,106	0,333	0,335	0,333
1992	0,070	0,079	0,072	0,275	0,284	0,277
1994	0,059	0,079	0,062	0,228	0,255	0,232
1996	0,043	0,079	0,049	0,185	0,260	0,197

Fuente: Mideplan, "Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile: 1987-1996". Santiago, enero 1998.

número más que proporcional de personas deja también de serlo. Esta relación entre hogar y personas es interesante destacar, por el proceso de nuclearización de hogares que ha experimentado Chile en los últimos 20 años y que ha llevado a una reducción en el número de personas por hogar de 4,2 en 1987 a 3,9 en 1996. Este proceso implica la pérdida de las posibles economías de escala que se asocian a hogares más numerosos y, por otra parte, el posible mayor bienestar de no tener que compartir la vivienda con familias diferentes.

Las medidas de incidencia de pobreza entregan una evaluación esencialmente dicotómica en el sentido de distinguir entre la proporción de hogares en pobreza y los que han salido de dicha situación. Sin embargo, es posible que no haya habido cambios en la población en pobreza, pero que su situación determinada, por ejemplo, por el ingreso percibido haya mejorado. Es lo que mide la llamada brecha de pobreza que indica el déficit entre el ingreso percibido por los hogares pobres con relación a la línea de pobreza. Es decir, se expresa en porcentaje de dicha línea de pobreza. Pero aun es posible que ni la incidencia ni la brecha de pobreza muestren cambios, aunque se hayan producido redistribuciones dentro del sector de pobreza que mejoren la situación de los más desposeídos, a través del incremento de las pensiones mínimas, por mencionar un caso. El índice FGT2 permite medir este hecho¹¹. El Cuadro 14 presenta estas tres medidas: incidencia

¹¹ FGT indica un conjunto de medidas propuestas por Foster, Greer y Thorbecke (1984), cuya fórmula general es la siguiente: $FGT_n = 1/n [\max\{(z-y_i)/z; 0\}]^n$, en que z es la línea de pobreza, y_i el ingreso percibido por el hogar i y n un parámetro que toma valores enteros. Puede demostrarse que si n es cero entonces FGT_0 coincide con la medida de incidencia; si n es uno FGT_1 coincide con la brecha de pobreza. Si $n=2$ se tiene una nueva medida que reacciona a la desigualdad entre los pobres. En efecto, esta última medida amplifica las desigualdades entre los ingresos de la población objetivos, puesto que están elevados al cuadrado. Por lo tanto, el índice FGT_2 aumenta, al incrementarse la desigualdad en los ingresos de los pobres.

CUADRO 14
DIFERENTES MEDIDAS DE INDIGENCIA Y POBREZA
(% Hogares)

Años	Indigencia			Pobreza		
	Incidencia	Brechas	FGT2	Incidencia	Brechas	FGT2
1987	0,143	0,049	0,026	0,394	0,157	0,085
1990	0,106	0,037	0,021	0,333	0,126	0,067
1992	0,072	0,029	0,012	0,277	0,111	0,057
1994	0,062	0,024	0,015	0,232	0,082	0,043
1996	0,049	0,018	0,011	0,197	0,067	0,034

Fuente: Mideplan, "Evolución de la Pobreza e Indigencia en Chile: 1987-1996". Santiago, enero 1998.

que se ha agregado al cuadro con fines de facilitar las comparaciones, brechas de pobreza e índice FGT2.

Puede observarse que las brechas de pobreza se han ido reduciendo en el paso del tiempo desde un 4,9% para la indigencia en 1987 hasta un 1,8% en 1996. En el caso de la pobreza, la brecha se ha reducido desde un 15,7% en 1987 hasta un 6,7% en 1996.

Es interesante destacar que una brecha de pobreza de 6,7% implica que un subsidio por un monto no superior a los US\$ 1.014 millones al año podría dejar a todos los hogares pobres sobre la línea de pobreza¹². Esta suma puede parecer exigua y mover a la idea de reemplazar el gasto social que totaliza más de US\$ 6.000 millones por un subsidio de dicho monto. Sin embargo, debe tenerse presente que la noción de pobreza está asociada a la capacidad autónoma de satisfacción de las necesidades básicas expresadas por el valor de las canastas. Por lo tanto, un hogar que recibe subsidios en ingreso que lo habilitan para comprar la canasta no está sufriendo los efectos adversos de la pobreza, pero no por ello deja de ser pobre. En este contexto, aquellos programas destinados a mejorar, en una perspectiva de largo plazo, la capacidad de generar ingresos de los hogares en situación de pobreza constituyen los únicos mecanismos efectivos para la superación de la misma.

¹² En los cálculos se han considerado las líneas de pobreza de \$ 34.272 en el sector urbano, de \$ 23.108 en el rural en términos de persona/mes, una brecha promedio por persona de 0,079, 11.869,7 miles de personas en el sector urbano y 2.289,9 miles en el sector rural. El resultado se multiplica por los 12 meses del año y así se obtiene un monto anual de \$ 99.420,56 millones, que a una tasa de cambio de \$ 420,03 por dólar, que era el valor en noviembre de 1996, arroja un monto de US\$ 1.014 millones.

Así pues, la entrega de subsidios monetarios que permitan incrementar el ingreso percibido por los pobres hasta hacerlos superar la línea de pobreza (subsidios monetarios de tipo asistencial, como los SUF y otras asignaciones) surge como una opción de política social que tiene la ventaja de evitar los efectos negativos de la pobreza en el corto plazo. Pero también tiene costos, que pueden medirse por la alternativa de emplear dichos recursos para incrementar los programas de inversión en capital humano, que al mejorar la capacidad autosostenida de generación de ingresos de las personas, ofrecen la posibilidad efectiva de reducir la pobreza en el largo plazo. Se plantean así dos opciones de política que es necesario evaluar cuidadosamente para determinar su composición óptima.

Finalmente, el indicador FGT2 aplicado a la población pobre muestra una reducción de su valor a través de todos los años considerados, lo que es indicativo de una reducción de las disparidades al interior del sector de pobreza. Al aplicarlo a la población de indigencia se puede observar la existencia de una discontinuidad en 1994, que es indicativa de un incremento de la disparidad de los ingresos en dicho año que al darse conjuntamente con una reducción de la brecha promedio puede asociarse a un proceso redistributivo al interior del sector. Como se verá a continuación, este hecho puede ser atribuido a una reducción en el ingreso percibido por el primer decil, que tuvo lugar en 1994.

El Cuadro 15 presenta los ingresos promedio per cápita por decil entre 1987 y 1994. Puede observarse que los deciles muestran ingresos promedios crecientes en todos los años, salvo el primer y décimo deciles en 1994 con relación a 1992. Las cifras de este cuadro ponen de manifiesto el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza, toda vez que los ingresos promedio per cápita de todos los deciles, con las excepciones anotadas, aumentan a través de los años considerados; es decir, los diferentes grupos se ven beneficiados de las mayores posibilidades que genera el crecimiento económico. Sobre el particular es interesante destacar el trabajo del profesor Larrañaga que evalúa el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza en el período de fines de los 80 y comienzo de los 90, considerándolo como "causa fundamental detrás de la reducción experimentada por la pobreza en el último tiempo" (Larrañaga, 1994).

La reducción del ingreso medio del primer decil en 1994 ha sido objeto de un largo debate en que se han considerado como elementos explicativos la reducción en la tasa de crecimiento de ese año, debido a una desaceleración en la actividad económica para reducir presiones inflacionarias, y en consecuencia con lo anterior, un incremento en la tasa de desempleo general de 6,5% a 7,8%, que en los quintiles de menor ingreso alcanzó entre un 18 y 22%. Véanse Cowan y De Gregorio (1996) y Banco Mundial (1997). Finalmente, se ha argumentado también que el cambio en el ingreso medio no sería estadísticamente significativo y, por lo tanto, pudiera ser sólo el resultado de perturbaciones aleatorias en los ingresos de los encuestados. En todo caso, y cualquiera sea la conclusión respecto de las causas de dichos cambios, queda en pie la importancia valórica que se otorga a la redistribución del ingreso en contra de los grupos de mayor pobreza.

Las medidas de incidencia, de brecha de pobreza y el índice FGT2 han sido calculadas sobre la base de que: i) el valor de la canasta evoluciona como lo hace el IPC, que es calculado con los precios que rigen en Santiago, y ii) los gastos del hogar se obtienen multiplicando una canasta básica por el número de personas, con independencia de su edad y su nivel específico de gasto. El Banco Mundial impulsó un estudio en que los ingresos fueron deflactados por índices de precios regionales y los miembros de hogar fueron expresados como adultos equivalentes en función de sus niveles de gasto.

CUADRO 15
INGRESOS PROMEDIO PER CÁPITA POR DECIL

(Deciles ordenados por ingreso per cápita) (Cifras expresadas en \$ de 1994)

Deciles	1987	1990	1992	1994
DEC1	6.676	7.662	10.168	9.990
DEC2	12.132	14.325	17.706	18.263
DEC3	16.318	19.168	23.585	24.339
DEC4	20.879	24.503	29.438	30.984
DEC5	26.126	30.634	36.392	38.848
DEC6	32.878	38.440	45.608	48.728
DEC7	42.402	48.829	58.040	61.620
DEC8	57.412	64.844	76.713	82.954
DEC9	87.998	98.061	112.840	124.862
DEC10	250.835	286.450	343.171	342.230

Fuente: Banco Mundial (1997).

El Cuadro 16 presenta los índices de incidencia, de brechas de pobreza y el FGT2 con datos en que se han realizado estas dos correcciones. Las comparaciones deben hacerse con cautela, puesto que los antecedentes del cuadro se refieren a personas, de modo tal que la más cercana fuente de comparación es el Cuadro 12. Puede observarse que las tendencias se mantienen, con la sola excepción de la tasa de incidencia de la población en indigencia en 1994 que en este último es inferior a la de 1992 y en el Cuadro 16 es superior. Por otra parte, los valores de las tasas de incidencia son un 20% a 30% más bajos en el Cuadro 16 que en el Cuadro 12. Sin embargo, en este tipo de problema, los valores absolutos son menos importantes que las tendencias en el tiempo, puesto que estas últimas indican el sentido de la evolución del fenómeno.

La noción de pobreza a que se ha aludido en esta sección se concentra exclusivamente en la falta de riqueza expresada por menor ingreso. Sin embargo, detrás de dicho menor ingreso se asocia un problema de marginalidad o de exclusión que es lo que le daría un carácter reprobable a la pobreza. En esta pers-

CUADRO 16
DIFERENTES MEDICIONES DE INDIGENCIA Y POBREZA POR ADULTO EQUIVALENTE
(Personas)

Años	Indigencia			Pobreza		
	Incidencia	Brechas	FGT2	Incidencia	Brechas	FGT2
1987	0,127	0,041	0,021	0,407	0,157	0,082
1990	0,089	0,031	0,018	0,331	0,120	0,061
1992	0,047	0,017	0,011	0,242	0,078	0,038
1994	0,051	0,019	0,012	0,231	0,076	0,038

Fuente: Banco Mundial (1997).

pectiva pueden surgir nuevas y diferentes formas de pobreza como generadoras de marginalidad o exclusión en personas que no necesariamente se encuentren en situación de falta de ingreso a los niveles considerados representativos de pobreza, como es el caso de la drogadicción, de la desvinculación por no participación en la vida social y económica, etc. Evidentemente, se trata de nuevas manifestaciones de lo que se ha denominado genéricamente como "pobreza dura", la que sería más difícil de identificar y de erradicar. Se trata, indudablemente, de un sector del mayor interés en las políticas sociales. Será necesario, en primer término, asumir estas situaciones como problemas sociales y luego arbitrar mecanismos para hacerles frente en una perspectiva más bien de necesidades básicas que de pobreza; es decir, de mecanismos más generales aplicables a todos los que se encuentren en las mencionadas situaciones con independencia de su nivel de pobreza, modificando posiblemente la contribución financiera de cada cual en función de su nivel de riqueza.

IV.4. Pobreza y descentralización

La pobreza constituye una opción importante para el diseño de políticas regionales. En efecto, las regiones son unidades administrativas que gozan de autonomía para la toma de sus decisiones políticas y, por lo tanto, están en inmejorables condiciones para identificar los problemas más apremiantes, las soluciones más urgentes y los recursos más abundantes. La descentralización facilita la incorporación de las peculiaridades de cada región en la determinación de las medidas más efectivas, de las urgencias y de los mecanismos más aptos para el logro de los objetivos propuestos. El Cuadro 17 presenta los datos sobre incidencia de pobreza por regiones. Puede observarse que los valores oscilan entre 11% y 52%, lo que es indicativo del alto grado de variación existente. Una alternativa de política puede consistir en el empleo del promedio nacional como medida de logro para todas aquellas regiones con tasas superiores a dichas cifras.

El cuadro indica que la Región Metropolitana fue la que logró una mayor reducción de su nivel de pobreza en el período de 1987 a 1996. Por otra parte, las regiones VIII y IX, que mostraban los mayores índices de incidencia de pobreza en 1987, lograron tasas de reducción bastante más modestas que la RM y que la mayoría de las regiones. Estos antecedentes ponen de manifiesto las dificultades en el proceso de descentralización, toda vez que la erradicación de la pobreza ha sido un objetivo prioritario durante todo dicho período.

CUADRO 17
INCIDENCIA DE POBREZA A PARTIR DE HOGARES
(Porcentajes)

Región	1987	1990	1992	1994	1996
REG1	36	24	23	19	19
REG2	34	27	27	21	14
REG3	35	28	25	28	22
REG4	44	40	32	27	25
REG5	36	36	29	22	19
REG6	41	36	27	29	24
REG7	42	37	34	36	29
REG8	52	43	39	34	29
REG9	51	38	34	28	31
REG10	48	35	29	27	27
REG11	23	26	25	24	18
REG12	21	24	20	13	11
RM	34	29	22	18	12
PROMEDIO	38	32	28	25	21
DESV. EST.	9	6	5	6	7

Finalmente, el Cuadro 18 presenta la evolución de las brechas de pobreza en las diferentes regiones. Puede observarse que, en este caso, también la RM es la que obtiene un mejor resultado en la reducción de la brecha de pobreza para las personas que permanecen en dicha categoría. Las regiones VI y IX presentan resultados discretos, a pesar de haber partido con las mayores brechas acumuladas.

Ambos cuadros muestran la evolución de la incidencia y las brechas de pobreza por regiones entre 1987 y 1996. Los resultados más destacables son los mayores logros obtenidos por la RM y los magros resultados de las regiones con mayor incidencia y brechas en 1987. Estos hechos ponen de manifiesto la necesidad de reforzar el proceso de descentralización para mejorar las posibilidades de las diferentes regiones.

CUADRO 18
BRECHAS DE POBREZA A PARTIR DE HOGARES
(En porcentajes)

Región	1987	1990	1992	1994	1996
REG1	13,6	8,7	9,4	6,8	6,3
REG2	12,8	10,0	10,9	6,7	4,3
REG3	12,3	9,4	9,4	10,0	7,4
REG4	16,5	15,1	12,8	9,5	8,2
REG5	14,1	14,1	11,7	7,2	6,2
REG6	15,6	13,9	9,6	9,9	7,9
REG7	15,5	13,9	12,9	13,2	10,1
REG8	22,8	16,9	17,0	12,8	10,7
REG9	22,4	15,5	13,6	9,9	11,4
REG10	19,5	12,8	11,5	9,5	8,9
REG11	7,3	9,1	9,1	8,6	5,3
REG12	7,0	8,7	7,6	3,7	3,6
RM	13,1	10,4	8,8	6,2	3,9
PROMEDIO	14,8	12,2	11,1	8,8	7,2
DESV. EST.	4,8	2,9	2,5	2,6	2,6

Fuente: Mideplan (1996)(2), Mideplan (1997).

IV.5. Políticas de satisfacción de necesidades básicas

En esta sección se describirán los objetivos de las políticas de satisfacción de necesidades básicas para los principales sectores sociales: educación, salud, vivienda, previsión y acción social en los 90.

IV.5.1. Educación

Los objetivos tradicionales han sido la reducción de las tasas de analfabetismo y el incremento en efectividad mediante el aumento de las tasas de matrícula (cobertura) y el nivel de retención. Su consecuencia, el aumento en el número de años de escolaridad de la población. Ultimamente se ha agregado el de calidad de la educación en términos de la desigualdad de la educación proporcionada por los distintos establecimientos (escuelas municipalizadas *versus* escuelas subvencionadas privadas y escuelas pagadas.).

En el período en estudio (1990-97) se plantean los siguientes objetivos para el sector: ampliar la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación básica y prebásica; desarrollo de programas de mediano plazo para elevar la calidad y equidad de la educación; cambios en orientación y estructura de ciertos niveles o modalidades del sistema educacional; y desarrollo de políticas de coordinación, acreditación y mejoramiento de la educación superior. Mideplan (1994 y 1996)(1).

El acceso y calidad de los servicios brindados a los sectores pobres son dos elementos focales de las políticas de necesidades básicas en este período. En esta perspectiva, se da importancia al incremento en la cobertura de la educación inicial, aumentando los centros de atención de párvulos con la aplicación de modalidades convencionales y no convencionales como salas cuna en los hogares y jardines familiares estacionales. En el caso de la educación básica, se plantea el mejoramiento en la calidad de escuelas en sectores pobres aplicando el programa MECE de educación básica. En el ciclo medio, se inicia el programa de emergencia para la modernización de la educación técnico-profesional, se comienza la aplicación de la prueba SIMCE a la enseñanza media y se refuerza el programa de educación de adultos y los programas de asistencialidad como el PAE.

En lo que respecta al financiamiento de la educación es importante destacar que el mecanismo de subvenciones de larga aplicación ha permitido la contribución del sector privado a la provisión de los servicios educacionales entregados por el Estado (escuelas y liceos municipalizados) y ha posibilitado mejorar la accesibilidad de los sectores pobres al sistema educacional. Posteriormente, el sistema de financiamiento compartido de la educación municipal y particular subvencionada ha permitido, además, contar con fondos de los padres de familias y, por último, las reformas a las leyes impositivas han hecho posible asignar parte de los impuestos a la renta directamente al desarrollo de escuelas y liceos por medio de "donaciones" a fundaciones o corporaciones con objetivos educacionales.

IV.5.2. Salud

A los objetivos tradicionales del sector, asociados a la reducción de la mortalidad infantil, la disminución de las morbilidades prevenibles, la protección y prevención en general y en particular de enfermedades como el SIDA y el monitoreo de males crónicos, se han agregado los de salud mental y medio ambiente. La accesibilidad ha sido un elemento importante entre los objetivos del sector.

En este ámbito, se promovieron acciones tendientes a mejorar el acceso de la población a la salud, a resolver la crisis hospitalaria que afectaba al sector público y a reducir las listas de espera, a fortalecer la capacidad institucional del sector, a impulsar la prevención y protección de la salud de las personas y a mejorar la calidad del medio ambiente.

En lo que respecta a programas orientados más directamente a los sectores pobres, se promovió una política de extensión de la gratuidad con el aumento de las bonificaciones de las consultas médicas, se incorporó la atención dental, se elevaron los subsidios al parto institucional y otras prestaciones de los grupos A y B, y se redujo el copago a un 25% para los otros grupos. Asimismo, se propuso un reforzamiento de la atención primaria que implica la gratuidad en la atención a todos los usuarios del sistema, la creación de servicios de atención primaria de urgencia (SAPU), de terceros turnos —entre 17 y 20 horas— para permitir el acceso a las personas que trabajan, de un programa de salud rural, y se instauraron laboratorios básicos para mejorar la capacidad resolutive de los consultorios. Por último, se impulsó un programa de manejo en consultorios de las obstrucciones bronquiales e infecciones respiratorias agudas (IRA), se invirtieron recursos en la reducción de las listas de espera en cirugía de alta complejidad, se creó el departamento odontológico y se reformó el PNAC, con el objeto de adecuarlo a la nueva realidad nutricional de los menores.

IV.5.3. Vivienda

En el caso del sector vivienda, los objetivos consisten en reducir y eventualmente eliminar tres tipos de carencias: los déficits de allegamiento (viviendas compartidas por dos o más hogares o unidades familiares); el hacinamiento, entendido en términos del número de personas por dormitorio; y los déficits de habitabilidad que se refieren a las condiciones de protección (materialidad y servicios básicos) y salubridad (disponibilidad de agua y alcantarillado) de las viviendas. Los instrumentos han sido la asignación de soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos y un conjunto de subsidios a la demanda para los otros sectores con capacidad de ahorro y acceso al crédito hipotecario.

Los programas para los sectores en situación de pobreza han sido los de la vivienda progresiva, el subsidio rural y la vivienda básica.

El mecanismo financiero se ha basado en la emisión de instrumentos de largo plazo (letra hipotecaria, mutuo) que permiten compatibilizar las posibilidades de ahorro de los demandantes con las de los inversionistas institucionales y lograr así un financiamiento privado, a través del mercado secundario de dichos instrumentos.

IV.5.4. Previsión social

El sistema de pensiones chileno se ha planteado como de capitalización individual manejado por entidades privadas que administran los fondos de pensiones y se financian con el cobro de un conjunto de comisiones, unas fijas y otras en función de los montos acumulados. Este sistema se complementa con un con-

junto de seguros, como los de invalidez y sobrevivencia, para atender a los cotizantes o sus familias en casos de accidente o muerte. El sistema contempla una pensión mínima para todos los cotizantes. Para mayores detalles, véase el capítulo 11 de este libro.

IV.5.5. Evaluación

En este período se repite la situación bastante satisfactoria que muestran los indicadores sociales del país, lo que es una clara señal del logro de las políticas de satisfacción de necesidades básicas. En particular, es interesante destacar el alto desempeño de los indicadores de educación y salud en Chile que lo han llevado a ubicarse en la posición número 31 en el ámbito mundial y la más alta de Latinoamérica en el índice de desarrollo humano (IDH). PNUD (1998).

CUADRO 19
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS SECTORES SOCIALES: 1990 - 1996

Años	Tasa Mort. Gral.	Tasa Mort. Infantil	Esperanza de vida al nacer Hombres	Esperanza de vida al nacer Mujeres	Analfabetismo	TM Básica	TM Media	TM Superior	Escolaridad Media de la Pobl. Econ. Activa	Pobl. Cotizante
1990	6,0	16,0	71,0	77,0	5,4	96,8	80,5	11,3	8,6	58,7
1991	5,6	14,6			5,1				8,6	61,3
1992	5,5	14,3			5,2	97,4	82,2	14,3	9,2	62,2
1993	5,5	13,1			5,0				9,4	60,7
1994	5,4	12,0			4,8	97,6	83,9	17,0	9,5	61,7
1995	5,5	11,1			4,6			18,0	9,6	62,6
1996						98,2	85,9			

Fuente: Raczynski, D. (1998).

El Cuadro 19 presenta la evolución de los indicadores de desempeño social entre 1990 y 1996. Puede observarse una evolución positiva en el sentido que todos los indicadores mejoran su posición a través de los siete años considerados. El desempeño que muestran las cifras de este cuadro es indicativo del esfuerzo realizado por el Estado en los sectores sociales y se podrá apreciar con más claridad cuando se estudie la evolución del gasto social.

CUADRO 20
GASTO SOCIAL PÚBLICO PER CÁPITA
(Pesos de 1995)

Año	Salud	Vivienda	Previsión	Educación	Otros	Total
1990	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1991	124,10	127,55	103,89	108,90	119,14	123,00
1992	152,93	158,51	110,67	124,42	141,53	123,00
1993	175,75	183,59	117,34	129,62	151,69	132,01
1994	200,34	193,79	120,81	141,48	152,44	139,38
1995	202,62	200,59	126,99	156,53	170,45	148,52
1996	217,95	211,32	136,07	177,29	197,77	162,63

Fuente: Banco Central (1998). Informe Mensual, diciembre.

Puede observarse en el Cuadro 20 que el gasto per cápita de todos los sectores aumenta a través del tiempo, pero los que más crecen son salud, vivienda y otros, con tasas reales acumulativas anuales de 14,2%, 13,7% y 12,2% respectivamente lo que es un fiel reflejo de la importancia dada a dichos sectores, toda vez que el gasto total crece a un 8,5% anual en el mismo período.

IV.5.6. Consideraciones finales

Es interesante destacar que los indicadores empleados en la evaluación de las políticas sociales son agregados en el ámbito de todos los sectores y no sólo para los sectores de menor ingreso. Por lo tanto, un comportamiento inadecuado de un conjunto determinado de personas reduce el promedio en la misma proporción, con independencia del nivel socioeconómico de éstas. En este sentido, un aumento de la prevalencia de hipertensión o de SIDA es responsabilidad del sector de salud, con independencia del nivel socioeconómico en que se concentre. Estas consideraciones han llevado a los programas de satisfacción de necesidades básicas a plantear sus actividades en una perspectiva universalista antes que focalizada en ciertos grupos socioeconómicos. Esto no significa que no hayan aplicado esquemas de focalización. Lo han hecho, pero en una perspectiva funcional (desnutridos, enfermos) en vez de por grupos sociales (grupos vulnerables), como es la tónica en pobreza.

Por lo anterior, en Chile como en numerosos países, los programas de satisfacción de necesidades básicas se han planteado en una perspectiva de amplia accesibilidad, lo que se ha expresado por gratuidad y universalidad. También se ha enfatizado la provisión pública en aras de lograr prestaciones acordes con los objetivos del mandante (sector pertinente).

Los puntos anteriores pueden explicar la reticencia a privatizar la ejecución, a recolectar pagos de los usuarios y a la focalización que han manifestado los peroneros de los sectores de educación y salud. Dentro de esta línea, las ideas de programas focalizados para grupos específicos que se han asociado a la superación de la pobreza han planteado un permanente contrapunto que ha dado origen a fuertes debates frente a la implementación de cada una de ellas (caso de los aranceles universitarios, copagos en salud, financiamiento compartido en educación básica y media)¹³. Este hecho muestra, también, el carácter innovador de numerosas políticas sociales chilenas de los últimos 20 años, que avanzaron en el sentido de promover la participación y el financiamiento privados a pesar de que ello fuese contrario a la posición que privilegiaba una acción estatal universalista, y que era la que prevalecía entonces.

IV.6. Distribución del ingreso

Los coeficientes Gini que entrega el Cuadro 21 se han calculado para la década de los 90. El Gini para Chile se ha calculado sobre la base de un promedio de las encuestas de 1987, 1990, 1992 y 1994. En general, un coeficiente Gini de 0,5 es indicativo de alta concentración y el de Chile alcanza a 0,55.

El Cuadro 22 presenta la distribución del ingreso autónomo y del ingreso monetario en 1996. En este caso, los hogares se han clasificado por sus ingresos autónomos. Puede observarse que el ingreso monetario promedio de los hogares del primer decil es un 15,5% superior a su ingreso autónomo promedio. Esta diferencia alcanza al 5,8% para el segundo decil, y baja al 4,1 y 2,7% en los deciles tres y cuatro. Si se considera la participación de los dos primeros deciles en el ingreso total, puede observarse que los subsidios monetarios permiten incrementar su participación de 3,9 a 4,1%; es decir, el impacto de los subsidios monetarios es de sólo 0,2 punto porcentual. El efecto en los dos primeros quintiles alcanza a 0,4 punto porcentual. Estas cifras son indicativas del reducido impacto redistributivo de las políticas asistenciales, cuyo monto alcanza a los US\$ 300 millones al año, y muestran lo difícil que puede ser el mejoramiento de la distribución del ingreso.

¹³ Es interesante destacar que tanto los programas de satisfacción de necesidades básicas como los de lucha contra la pobreza emplean conceptos de focalización y se refieren a grupos vulnerables, pero lo hacen en una perspectiva diferente. Es así como la vulnerabilidad en el ámbito de educación o de salud se refiere al conjunto de personas que tienen algún problema o predisposición común, como desnutrición o riesgo de desnutrición, o el analfabeto. En el caso de pobreza, el grupo objetivo se define por su capacidad económica actual o potencial, con independencia de sus problemas específicos de salud o educación. Ambos conceptos se intersectan, puesto que ciertas personas en situación de pobreza muestran simultáneamente carencias en salud o educación que los habilitan para ser considerados vulnerables, según el criterio de necesidades básicas.

CUADRO 21
CIFRAS INTERNACIONALES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO.
INDICES DE GINI PROMEDIOS

Regiones	Década de los 90
Países de alto ingreso	0,3375
Europa del Este	0,2894
Africa del Sur	0,3188
Asia del Este y Pacífico	0,3809
Medio Oriente y Africa del Norte	0,3803
Africa Sub-Sahara	0,4695
América Latina y Caribe	0,4931
Chile	0,5539

Fuente: Banco Mundial (1997).

CUADRO 22
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PROMEDIO FAMILIAR AUTÓNOMO Y MONETARIO,
SEGÚN DECILES DE INGRESO AUTÓNOMO. 1996
(Porcentajes del ingreso total)

Decil Ingreso Autónomo	Distribución del Ingreso Autónomo		Distribución del Ingreso Monetario	
	\$	%	\$	%
1	49.949	1,3	57.693	1,4
2	102.955	2,6	108.908	2,7
3	139.324	3,5	145.083	3,6
4	178.552	4,5	183.341	4,6
5	216.158	5,4	220.568	5,5
6	251.560	6,3	254.964	6,4
7	324.216	8,2	326.951	8,1
8	439.103	11,1	440.951	11,0
9	615.385	15,5	616.399	15,4
10	1.654.002	41,6	1.654.518	41,3
Total	397.170		400.966	
20 Sup/20 Inf		14,6		13,83

Fuente: Mideplan (1997).

El Cuadro 23 presenta la distribución porcentual del "ingreso para el cálculo de la pobreza" entre 1987 y 1996. Puede observarse la gran estabilidad de los coeficientes, particularmente del Gini, que al nivel de dos dígitos muestra un valor constante de 0,48, salvo en 1987. Si se considera un número mayor de dígitos como significativos, es posible constatar un incremento de la concentración en 1994 y 1996, pero son diferencias lo suficientemente pequeñas para dudar que sean estadísticamente significativas.

Este cuadro muestra, además, un deterioro en la participación del ingreso en el decil más pobre en 1994 con respecto a 1992, y en 1996 respecto a 1994. Sin embargo, la situación, en términos absolutos, es diferente en ambos casos, pues que el ingreso promedio del primer decil sube entre 1994 y 1996, debido a la alta tasa de crecimiento de la economía en dicho período, en tanto que entre 1992 y 1994 se observa un deterioro del ingreso promedio de dicho decil. La caída de 1994 fue estudiada al analizar la pobreza. No se dispone de indicadores de brecha o el FGT2 para 1996, así es que no es posible determinar el impacto de la caída de la participación del ingreso entre 1994 y 1996. Sin embargo, como el ingreso promedio aumenta, lo esperable es que la brecha se haya reducido.

CUADRO 23
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PARA ESTIMACIÓN DE POBREZA:
1987-1996
(Porcentajes del ingreso total)

Decil ingreso Per cápita	Distribución del ingreso				
	1987	1990	1992	1994	1996
1	1,66	1,68	1,87	1,69	1,65
2	2,84	2,94	3,05	3,01	2,86
3	3,63	3,86	3,93	3,78	3,86
4	4,59	4,73	4,77	4,78	4,73
5	5,53	5,67	5,79	5,67	5,56
6	6,58	6,81	6,57	6,68	6,77
7	8,02	8,26	8,24	8,16	8,16
8	11,01	10,16	10,22	10,49	10,83
9	15,79	15,22	14,81	15,29	15,38
10	40,34	40,67	40,76	40,44	40,20
N° hogares	2.871,8	3.172,6	3.366,4	3.536,8	3.587,6
Gini	0,487	0,48	0,475	0,479	0,481
D10/D1	24,30	24,21	21,80	23,93	24,36
Q5/Q1	12,47	12,10	11,29	11,86	12,32
D10/D(1 a 4)	3,17	3,08	2,99	3,05	3,07

Nota: La relación D10/D (1 a 4) se ha recalculado.

Fuente: CEPAL, "Evolución reciente de la Pobreza en Chile", LC/R.1773. Diciembre 1997.

Finalmente, se presenta el Cuadro 24 que entrega antecedentes para una distribución del ingreso que se emplea en el cálculo de línea de pobreza (ingreso monetario más imputación por servicio de vivienda en el caso de los propietarios). En este caso, los deciles se refieren al ingreso per cápita de los hogares, considerando como divisor una medida de adulto equivalente, en que la equivalencia se expresa en términos de las economías de escala asociadas a hogares más numerosos y a los niveles de gasto diferente para las distintas personas de un hogar (en función de sus edades).

CUADRO 24
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR ADULTO EQUIVALENTE
(Participación de los deciles en ingreso total %)

Decil ingreso per cápita	Distribución del ingreso			
	1987	1990	1992	1994
1	1,34	1,39	1,52	1,43
2	2,41	2,57	2,60	3,57
3	3,17	3,33	3,38	3,36
4	3,97	4,19	4,16	4,18
5	4,88	5,14	5,04	5,14
6	6,04	6,28	6,16	6,33
7	7,66	7,92	7,73	7,93
8	10,24	10,39	10,16	10,55
9	15,71	15,51	14,82	15,76
10	44,58	43,28	44,43	42,73
Gini	0,547	0,532	0,536	0,530
D10/D1	33,27	31,14	29,23	29,88
Q5/Q1	16,077	14,85	14,38	11,70
D10/D(1 a 4)	4,09	3,77	3,81	3,41

Nota: Los indicadores de las tres últimas líneas fueron calculados por el autor de este trabajo.

Fuente: Banco Mundial (1997).

Puede observarse que la distribución del ingreso de los hogares por adulto equivalente está más concentrada que la de los hogares per cápita, lo que se puede resumir en un Gini de 0,53 en vez del 0,48 que muestra la distribución del Cuadro 23.

Como resumen puede decirse que Chile exhibe una distribución muy concentrada, en relación a la que presentan otras regiones del mundo y otros países de América Latina. Además, el nivel de concentración de dicha distribución ha sido muy estable a través del tiempo, con una leve tendencia a empeorar en los últimos años.

Cuando se plantean los mecanismos para reducir la concentración del ingreso se pueden identificar tres tipos de políticas: las macroeconómicas, las redistributivas y las específicas. Las primeras surgen de la constatación del efecto positivo y significativo que existe entre menor inflación y menor desempleo, por una parte, y reducciones en el índice RAZ, por otra. (El índice RAZ mide la relación entre el porcentaje del ingreso que va al quinto quintil y la que va al primero.)

Entre las segundas se encuentran los programas redistributivos, como los subsidios monetarios y el empleo de la tributación con fines de reparto. En Chile

estas políticas se han aplicado en pequeña escala por los efectos reasignadores que poseen.

Finalmente están las políticas específicas, que se asocian con mecanismos o programas destinados a reducir las brechas de ingreso sobre la base de, por ejemplo, mejorar en términos relativos la capacidad de generar ingresos de los más pobres. En este punto es interesante destacar los estudios referentes al premio creciente de la educación de más alto nivel que ha sido explicitado por Beyer y asociados, y que abren una dimensión de la mayor importancia por sus posibilidades para revertir el proceso de concentración, en la medida en que sea posible implementar los mecanismos para hacer efectiva dicha mayor educación para los sectores de menor ingreso. Véase Beyer, Rojas y Vergara (1999).

Para finalizar es interesante destacar la dificultad para identificar políticas explícitas que se hayan diseñado en el período analizado para reducir la concentración del ingreso, lo que indicaría que este objetivo no tendría el nivel de prioridad de los dos anteriores.

IV.7. Impacto en bienestar

Para identificar el impacto en el bienestar de toda la población, debido a los cambios en la distribución del ingreso, se puede emplear el concepto de dominancia estadística de primer orden.

Se dice que la distribución del ingreso en el período 1 domina a la del período 2 si la función de distribución acumulada del ingreso en 1 nunca está sobre la de 2 y, en algunos casos, debajo de ella. Véase Banco Mundial, 1997, Anexo I, p.14.

Aplicando los conceptos de dominancia estocástica, el Banco Mundial pudo mostrar que la distribución del ingreso de 1992 y de 1994 dominaba la de 1987. Además, se pudo mostrar que la distribución de 1994 dominaba la de 1990.

El interés de estas medidas consiste en que permiten identificar situaciones mejores o peores en un período que ha mantenido, en términos generales, una misma característica de alta concentración del ingreso.

V. ESTRATEGIA DE ATAQUE A LA POBREZA

En las secciones anteriores se han descrito los logros los tres objetivos de la política social: pobreza, necesidades básicas y distribución del ingreso. Se ha podido observar la importancia que se ha dado a la reducción de la pobreza y, asimismo, que una proporción relevante de los objetivos específicos de las políticas de satisfacción de necesidades básicas gira en torno a la pobreza. Finalmente, se ha constatado la estabilidad que presenta la distribución del ingreso.

Debido a la importancia del objetivo pobreza ha parecido conveniente describir los elementos de base de la estrategia de ataque a la pobreza llevada a cabo

por Chile en el período considerado. De esta forma se pueden mostrar con mayor claridad las relaciones entre los objetivos de satisfacción de necesidades básicas, con los de reducción de pobreza, y éstos con los macroeconómicos.

En esta sección se indican algunos rasgos estilizados de la estrategia seguida por Chile para la superación o al menos para aliviar las dificultades que genera la pobreza. Se destaca el hecho de que se ha tomado conciencia del impacto del crecimiento, la inflación y otras variables macroeconómicas en su reducción. Por otra parte, se muestra el rol del gasto social; es decir, del conjunto de programas destinados a incidir en aspectos más o menos específicos de la situación de pobreza a través de una mejor accesibilidad a la satisfacción de necesidades básicas: salud, educación, trabajo, vivienda, previsión, entre otros. Finalmente, se destacan los beneficios y dificultades de esta relación estrecha entre reducción de pobreza y satisfacción de necesidades básicas.

V.1. Elementos distintivos

En términos un tanto abstractos podría decirse que la estrategia de ataque a la pobreza en Chile se ha caracterizado, en los últimos 25 años, por los siguientes tres elementos:

1. Énfasis en las condiciones macroeconómicas como mecanismo para mejorar la situación de pobreza. En particular, crecimiento, empleo e inflación.
2. Identificación de síntomas de pobreza; es decir, características de hogares en situación de pobreza y diseño de programas específicos para resolverlos.
3. Aplicación de conjuntos "baterías" de programas a las personas en situación de pobreza. Es decir, el hecho de que una familia en situación de pobreza reciba un subsidio no ha constituido un impedimento para recibir otro, sino que a la inversa.

V.2. Los elementos macroeconómicos

Desde un punto de vista macroeconómico, el período de 1990 a 1996 puede caracterizarse por altas tasas de crecimiento, conjuntamente con una inflación descendente y un nivel de desempleo que también se reduce.

Sin embargo, la menor inflación y, en general, la mayor estabilidad han sido el fruto de largos esfuerzos durante no menos de 15 años. En esta perspectiva, lo importante ha sido la aceptación de la conveniencia de llegar a una economía estable y de alto crecimiento por parte de las personas en su conjunto y de los pobres en particular, que han estado dispuestos a sufrir las consecuencias de los procesos de liberalización, apertura económica y restricción del gasto agregado

necesarios para llevar adelante dichas políticas. Además de apoyar con sus votos los programas políticos en que estos rubros fueron incluidos. El crecimiento y la estabilidad abren posibilidades, pero es necesario también que las personas estén dispuestas a apoyar dichas políticas aun frente a la pérdida de bienestar que ellas puedan implicar en un comienzo. Para facilitar este apoyo es conveniente identificar y desarrollar mecanismos para apurar su aprovechamiento por los sectores de menor ingreso y, en especial, por los sectores en situación de pobreza.

V.3. De las carencias a la formulación del gasto social: Nuevas características

Se ha dicho que el crecimiento y la estabilidad económica abren posibilidades en términos de más puestos de trabajo, de mayor poder de consumo para mejorar la satisfacción de necesidades básicas y de mayor financiamiento del Estado para mejorar la cobertura o la calidad de los programas sociales que entrega. Todos estos hechos son condiciones necesarias solamente en la medida en que el aprovechamiento de dichas posibilidades estaría limitado por "carencias" de las personas en situación de pobreza: carencias nutricionales, de escolaridad y otras. En esta perspectiva, un segundo elemento de la política antipobreza ha consistido en la identificación de dichas carencias y en el diseño de programas específicos para su superación. Así es que surge, por ejemplo, la importancia de un mayor desarrollo relativo del programa materno-infantil, debido a la alta proporción de menores en situación de pobreza y a la conveniencia de enfatizar su monitoreo y mejorar su nutrición. En esta perspectiva, surge además el programa de centros de atención preescolar (CAI, CAD, y otras alternativas entregadas por JUNJI e Integra).

Por su parte, en el campo de la vivienda se incrementan los programas de saneamiento básico, de sitio con servicio y de vivienda progresiva que enfatizan la noción de solución habitacional como una alternativa a la vivienda básica. En cada uno de estos programas se privilegia la cobertura sobre la dimensión global de los bienes ofrecidos. En la promoción de empleo se pone el acento en el diseño de programas de capacitación y entrenamiento con promesa de ubicación laboral para jóvenes que buscan trabajo por primera vez o que están cesantes. Estos programas se han aplicado también en los procesos de reconversión productiva. Finalmente, se desarrolla un conjunto de programas de subsidio monetario para las personas en situación de pobreza que por motivos de edad, discapacidad o compromisos con otros miembros del hogar no están en condiciones de participar en el mercado laboral.

Más allá de sus objetivos de satisfacer carencias específicas, dichos programas se han caracterizado por ser focalizados, enfatizar el incremento en la capacidad autónoma de generar ingreso (programas de inversión más bien que de transferencia de ingreso), someter sus inversiones a un proceso de análisis de

beneficio-costo o de costo-efecto, y evaluar sus actividades según el grado en que llegan a los grupos a los que fueron dirigidos (análisis de incidencia), sin derrames hacia otros sectores.

En términos organizacionales, el esfuerzo del Estado hacia los sectores de pobreza se ha canalizado por medio de programas. Es decir, conjuntos de actividades bien especificadas y, en general, claramente normadas, con objetivos bien precisos, recursos asignados y responsables. Desde el punto de vista económico, constituyen proyectos cuya inversión ha sido sometida a una evaluación *ex ante* y cuyo desarrollo, de un tiempo a esta parte, se ha comenzado a someter a una evaluación de desempeño.

Como es sabido, la focalización implica un mecanismo de inclusión —es decir, identificación del llamado grupo objetivo— y un mecanismo de especificidad asociado a las actividades del programa. Para focalizar los programas sociales hacia los sectores de pobreza se han empleado varios criterios, entre los que cabe destacar: ingreso monetario, ingreso permanente, áreas geográficas y grupos vulnerables.

El ingreso monetario se ha empleado para la asignación de programas de prestaciones de salud en los cuales los beneficiarios se han dividido en cuatro categorías, según el ingreso de los afiliados: A, B, C y D. Las dos primeras, A y B, se aplican a los indigentes y afiliados cuyo ingreso es inferior a \$ 71.400, y pueden atenderse gratuitamente en los centros de los servicios de salud públicos. La categoría C implica un copago de 25% y se aplica a afiliados con ingreso de entre \$ 71.401 y \$ 104.439. Finalmente, la categoría D tiene un copago de 50%, y se aplica si el ingreso percibido por el afiliado es de más de \$ 104.439. (Antecedentes de noviembre de 1997.)

La ficha CAS, que es un mecanismo de identificación según una medida de ingreso más bien permanente, se calcula sobre la base de características de la vivienda, del equipamiento del hogar, del ingreso y escolaridad del jefe de hogar y del número de habitantes del hogar en cuestión, y se la ha empleado para la asignación de subsidios de vivienda y pensiones asistenciales.

Los programas educacionales se han mantenido con cobertura general, de tal manera que todos tienen acceso a ellos gratuitamente, pero se ha enfatizado la construcción de establecimientos públicos en áreas (comunas) de mayor pobreza relativa o más aisladas.

El criterio de vulnerabilidad o riesgo se ha empleado para distinguir dentro del sector de pobreza a ciertos grupos que, por su condición de dependencia o por las consecuencias futuras de sus acciones, están en condiciones más desmejoradas. Se trata de los menores de 6 años y con más propiedad los menores de 3 años, los ancianos, los discapacitados, las mujeres jefas de hogar y las minorías étnicas. Para cada uno de estos grupos se han diseñado programas específicos. En particular, los programas nutricionales y de monitoreo de crecimiento y atención a los menores se han concebido en la perspectiva de enfoque de riesgo, que consiste en aplicar medidas correctivas antes que se produzca el daño. Así,

por ejemplo, el programa entra en acción cuando el incremento de peso del menor hace prever que pueda llegar a una situación de desnutrición, pero antes que se produzca efectivamente dicho problema.

Finalmente, cada dos años, los programas sociales son evaluados desde la perspectiva de su incidencia. Es decir, de la proporción de sus actividades (gasto) que se dirige a las personas de los quintiles más pobres con relación a la que va a los otros quintiles. El análisis de incidencia de los programas ha permitido identificar el impacto distributivo del gasto social, determinar la proporción del mismo que va a los grupos objetivo y la magnitud de los derrames hacia quintiles de mayor nivel de ingreso.

V.4. Pugna de objetivos

La política social chilena se ha debatido entre una fuerte primacía del objetivo pobreza, con lo que ello implica de focalización y especificidad de los programas hacia dicho sector, y el objetivo de satisfacción de necesidades básicas, con sus características de programas de cobertura generalizada. Esto es, que toda la población tenga acceso a una "canasta básica" que incluye bienes de más amplio espectro que aquellos más específicos del sector de pobreza, como, por ejemplo, educación media y universitaria más bien que prebásica y básica o atención de salud de mayor complejidad más bien que atención de salud primaria, incluyendo saneamiento básico.

Debe destacarse que esta falta de claridad en el tipo de actividades que deben realizar los sectores sociales como parte de su "paquete de satisfactores de necesidades básicas" ha dado origen a una percepción de desencanto frente a sus logros que ha redundado en una pobre evaluación de su desempeño, con independencia de los éxitos en el campo de la reducción de pobreza.

La ambigüedad de objetivos adquiere una dimensión mucho más dramática cuando se agrega el objetivo de distribución del ingreso. En efecto, los objetivos de reducción de pobreza y satisfacción de necesidades básicas se refieren al acceso generalizado a cierta canasta de bienes que permanece relativamente estable aun cuando la economía crezca. Sin embargo, el objetivo de distribución del ingreso implica que los nuevos frutos del desarrollo se distribuyan en una forma más igualitaria que los anteriores flujos para que así la concentración se reduzca. Es decir, es necesario cambiar la canasta para adecuarla a las necesidades de los grupos que aumentan su participación relativa en el ingreso.

Si se supone un modelo en que el crecimiento se explica en gran medida por el crecimiento de los bienes transables, que éstos se asocian en parte al uso de recursos físicos (minería, agricultura, pesca, etc.) y que los sectores de pobreza se caracterizan por disponer sólo de mano de obra, entonces es probable que el crecimiento se asocie con una mayor concentración del ingreso, toda vez que los pobres sólo recibirán la mayor productividad del trabajo, en tanto que los ri-

cos recibirán la del trabajo más la de los recursos naturales que ellos poseen. Si se supone que durante un proceso de crecimiento rápido en una situación como la descrita anteriormente, la rentabilidad de dichos activos debe tender a crecer más que la de los otros factores, incluido el trabajo, entonces no es improbable que las rentas que van a sus dueños crezcan también más que proporcionalmente y, por lo tanto, se presente una situación de mayor concentración del ingreso. Si a ello se agrega el valor del *know how* que acumulan dichas personas, el proceso se incrementa aún más.

Para contrarrestar este proceso se requiere que los grupos que no disponen de capital físico cuenten con algún tipo de capital humano que crezca en la misma proporción en que lo hacen dichos otros activos. En principio, la educación surge como un candidato para constituirse en dicho capital. Sin embargo, dicha educación debe plantearse como un factor de producción, con lo que ello implica de especificidad y acotamiento. Véase Beyer, Rojas, Vergara (1999).

VI. CONCLUSIONES

Pobreza, satisfacción de necesidades básicas y concentración del ingreso pueden ser considerados factores para el logro de equidad y justificarse por dicha razón. Pueden también ser considerados mecanismos que amplían la capacidad productiva de las personas en una perspectiva de largo plazo, que reducen la potencialidad de conflictos sociales, y que, en general, llevan a más estabilidad y paz social. Es decir, pueden ser considerados factores de crecimiento.

Finalmente, el crecimiento, como resultado de la creación de fuentes de trabajo y de la mayor riqueza que pone a disposición de la sociedad, debe ser considerado un mecanismo que permite reducir la pobreza, mejorar la satisfacción de necesidades básicas y lograr una más igualitaria distribución del ingreso.

Sin embargo, esta interacción entre medidas de logro de equidad, factores de crecimiento y resultados del proceso de crecimiento no está exenta de problemas, entre los que cabe destacar:

- i) Para acelerar el proceso de reducción de pobreza, de satisfacción de necesidades básicas y una más igualitaria distribución del ingreso, se diseña un conjunto de programas que compiten entre sí y con los destinados a incrementar el crecimiento propiamente tal.
- ii) La interacción entre programas "sociales" y de generación de riqueza puede limitar las posibilidades de reducir pobreza, de mejorar el acceso a las necesidades básicas y de lograr la mayor igualdad en el ingreso que surgiría del propio crecimiento. Este *trade off* es tanto más acuciante, cuanto menor es la capacidad de los satisfactores del objetivo de equidad como factores de producción, puesto que en dicho caso es más compleja la determinación del desvío de la senda óptima.

iii) Las dificultades para evaluar este *trade off* surgen debido a que los elementos que subyacen en las comparaciones son de diferente índole: unos valóricos y los otros empíricos.

Las lecciones que surgen de la experiencia chilena respecto de una estrategia de ataque a la pobreza se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. La importancia de los beneficios de un crecimiento alto, conjuntamente con una inflación decreciente, que permitan reducir los bolsones de desempleo entre los grupos vulnerables y los de pobreza y elevar los ingresos reales de dichas personas. En este sentido, la preocupación por la mantención de altas tasas de crecimiento es un imperativo que surge no sólo por motivos de mejor uso de los recursos, sino que además por motivos de equidad para mejorar la satisfacción de necesidades básicas, reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.
2. El empleo de una perspectiva de descentralización administrativa y de decisiones para ampliar la cobertura de los programas sociales, particularmente los de capital humano, salud, educación, nutrición y vivienda, entre otros, comenzando por aquellas zonas que presentan indicadores de logro inferiores a los indicadores medios, debido a la alta prevalencia de pobreza como a las deficientes condiciones de salud, educación, vivienda u otras (por ejemplo, ciertas comunas de la IV y IX Región), en un esquema secuencial de lo primario (educación básica, salud primaria, vivienda básica) a lo secundario (educación media, atención secundaria) y de allí a los siguientes programas.
3. La necesidad de complementar los recursos aportados por el crecimiento con el mejoramiento de la capacidad de manejo y gestión de los programas sociales con el expediente de privilegiar los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos y de introducir modificaciones de la estructura pública que sean concordantes con lo anterior.
4. La conveniencia de enfatizar la calidad de los bienes entregados por los programas sociales que se expresa en el deseo de hacerlos comparables con los entregados por los otros proveedores.
5. Sin embargo, el crecimiento también genera en todos y cada uno de nosotros expectativas de mayor bienestar, que al no cumplirse producen inquietud y malestar social. Este punto es importante, toda vez que el proceso de crecimiento se asocia, por una parte, a sectores dinámicos que reciben sus frutos en forma más que proporcional, pero también a otros grupos que terminan siendo perdedores netos. Arbitrar mecanismos que faciliten a dichos sectores una adecuada inserción económica que les permita aprovechar los frutos del crecimiento es un elemento no despreciable de las políticas económicas y sociales en períodos de auge.
6. En la toma de decisiones respecto del énfasis que se asigne a los diferentes objetivos de la política social: necesidades básicas, pobreza y distribu-

ción del ingreso, es interesante analizar los *trade off* con otros objetivos como crecimiento y estabilidad económica, con el objeto de identificar mecanismos en que dichos *trade off* sean pequeños o inexistentes. Así, por ejemplo, la noción de capital humano, asociada a los proyectos de salud y educación, que permite identificar y valorar los beneficios de dichas actividades en términos de su contribución al crecimiento, las que a la vez que hacen posible reducir las situaciones de pobreza, constituyen casos paradigmáticos de inexistencia de *trade off* y, por lo tanto, son ejemplos dignos de considerar en la formación de coaliciones que empujen en la dirección de la aprobación de dichas medidas. Es posible que la identificación de programas de este tipo para reducir la concentración del ingreso facilite la ejecución de políticas más agresivas en el tema de la distribución del ingreso.

VII. LA AGENDA PENDIENTE

Cuando se analiza la política social, una pregunta siempre presente es: ¿Más de lo mismo o algo diferente? Con esta pregunta deseo tipificar dos alternativas hipotéticas y polares que tienen por objeto incentivar el debate sobre las opciones abiertas, más allá de las consideraciones particulares que surgen de la evaluación específica de los diferentes programas.

La alternativa de más de lo mismo puede ser descrita resumidamente como sigue:

1. Parte de la base de aprovechar los beneficios de un crecimiento tan alto como el del pasado reciente, conjuntamente con una inflación decreciente, que permitan reducir los bolsones de desempleo en los grupos vulnerables y de pobreza, y elevar los ingresos reales de dichas personas.
2. Se debe disponer de un conjunto de medidas objetivas que permitan identificar las principales carencias de las personas en situación de pobreza que les impiden aprovechar las oportunidades abiertas por el desarrollo.
3. Según esta perspectiva, el crecimiento deberá ser complementado con un conjunto de programas que se engloban con el nombre genérico de gasto social y que han sido diseñados de tal manera que satisfagan las carencias identificadas en los sectores de pobreza.
4. Los mayores recursos aportados por el crecimiento se complementarán con el mejoramiento de la capacidad de manejo y gestión de los programas sociales recurriendo a las modificaciones de la estructura pública. En este sentido, el proceso de objetivación de las decisiones públicas es muy importante.
5. Finalmente, en este enfoque se consigna una preocupación por la calidad de los bienes entregados por los programas sociales que se expresa en el deseo de hacerlos comparables con los de los otros proveedores.

No cabe duda que ésta es una alternativa posible que ofrece la ventaja de lo conocido y que tiene, en consecuencia, asegurada una cuota de éxito. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que dado el alto nivel de cobertura de muchos de los programas de la política social, lo más probable es que nos encontremos en la zona de los rendimientos decrecientes y, por lo tanto, el logro de nuevos cambios será más costoso que antes. Los nuevos cambios se realizarán a costos crecientes. Debe destacarse que no se excluye la posibilidad de que sus logros sean muy pequeños.

Una alternativa más arriesgada pero también más gratificante, si tiene éxito, implica:

1. Una definición más precisa del alcance e importancia relativa de los objetivos de la política social y una articulación más funcional y operativa entre ellos que oriente las decisiones en esta materia. En particular, será importante identificar la forma como son percibidas en la sociedad las carencias absolutas (pobreza) con relación a las carencias relativas (desigualdad).
2. La lucha contra la pobreza, que constituye un elemento central de la política social, está articulada en torno a dos conceptos: carencias y capital humano, que han sido extremadamente fructíferos para el diseño y orientación de las políticas dirigidas hacia dicho sector. Sin embargo, creo conveniente pensar en la complementación y enriquecimiento de estos conceptos con otros que provean el marco analítico para el diseño de nuevas y más promisorias actividades.
3. La noción de carencia enfatiza lo que falta, lo que no se tiene y, por lo tanto, dificulta la incorporación en pleno de los propios afectados. Es difícil actuar sobre la base de lo que no se tiene. Una alternativa es partir del camino inverso y buscar aquello de que se dispone y sobre esa base construir un nuevo esquema, incorporando desde la partida a los beneficiarios en la construcción de su propio destino. Así, por ejemplo, la incorporación del médico de familia como una instancia que contribuye a que el propio paciente vaya construyendo, por así decirlo, su salud, en contraposición a la relación exclusiva con especialistas, va en esta dirección, en una actividad en que la prevalencia de enfermedades crónicas y el impacto de hábitos y normas de vida en su desarrollo vuelven imprescindible la contribución diaria y sostenida de las personas.
4. Un último punto consiste en el enriquecimiento del concepto de capital humano que nuevamente está centrado en más educación, mejor salud, mayor vivienda. Es decir, en aquello de que carecen los grupos pobres pero que sí tienen los no pobres. Además del enriquecimiento del capital social, que enfatiza, además, la red de relaciones sociales que es algo de que sí disponen los grupos en situación de pobreza, y que puede ser potenciado si ellos participan desde el principio en su mejoramiento, readecuación o modificación de acuerdo a las circunstancias.

La introducción de estos nuevos conceptos, que enfatizan las relaciones sociales y las potencialidades de los afectados, implica construir un nuevo marco conceptual similar tal vez al que se asocia al capital humano. La diferencia radica en que, en este caso, se abre la puerta para que dicha construcción pueda hacerse desde los propios beneficiarios y con su propia participación, la que, por lo demás, es imprescindible para sentar las bases de una política social que responda a los desafíos de un futuro cada vez más exigente, en el cual la pobreza cede paso a una concepción "dura", caracterizada por su diversidad de expresiones conductuales y de elementos causales.

Los párrafos precedentes han esbozado dos alternativas para proseguir la lucha contra la pobreza, la distribución del ingresos y la satisfacción de necesidades básicas. Un elemento importante de la agenda futura será la toma de posición frente a estas estrategias con el objeto del diseño operativo de la misma. Este punto es de particular importancia, puesto que la segunda alternativa implica una revisión de los programas sociales actualmente en ejecución para readequarlos, incrementarlos o reemplazarlos por otros que respondan en mejor forma a las nuevas condiciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altimir, O. (1979), "La dimensión de la pobreza en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile.
- Atkinson, A. B. (1981), *La Economía de la Desigualdad*, Editorial Crítica. Madrid, España.
- Banco Central (1989), "Indicadores Económicos y Sociales 1960- 1989". Dirección de Estudios, Banco Central de Chile.
- Banco Mundial (1990)(1), "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La Pobreza". Washington D.C.
- _____ (1990)(2), "Social Development Progress in Chile: Achievements and Challenges". Vol. II, Sectorial Analyses. USA.
- _____ (1993), "World Development Report 1993. Investing in Health". Washington D.C.
- _____ (1995), "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995: El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada". Washington D.C.
- _____ (1997), "Chile: Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: 1987-1995". Report N° 16377-CH. November.
- Beyer, H.; P. Rojas y R. Vergara (1999), "Trade Liberalization and Wage Inequality in Chile" *Journal of Development Economics*, USA.
- Castañeda, T., "Innovatives Social Policies for Reducing Poverty: Chile in the 1980s." Draft, August 30, 1989.
- CEPAL (1990), "Una estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987". Santiago de Chile.

- Cortázar, R. y J. Vial (eds.) (1998), "Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo". CIEPLAN/Dolmen Ediciones. Santiago de Chile.
- Cowan, K. y J. De Gregorio (1996), "Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progreso? ¿Hemos retrocedido?" CEP, *Estudios Públicos*, 64, primavera.
- Foster, J., J. Greer and E. Thorbecke (1984), "Notes and Comments a Classof Decomposable Poverty Measures". *Econometrica*. USA.
- Haindl, R. y E. Weber (1986), "Impacto distributivo del gasto social", *Documento Serie de Investigación*, 79, Depto. de Economía, U. de Chile, Santiago de Chile.
- Kakwani, N. (1980), "Income Inequality and Poverty. Methods of Estimation and Policy Applications", a World Bank Research Publication. Oxford University Press.
- Kast, M. y S. Molina (1975), "Mapa de la extrema pobreza". Odeplan, Escuela de Economía PUC. Santiago de Chile.
- Larrañaga O., "Pobreza, Crecimiento y Desigualdad: Chile 1897-92". Programa de Posgrado en Economía Ilades/Georgetown University, Serie Investigación I-77, mayo 1994.
- Lavados, I. (1983), "Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980". ILPES. UNICEF Santiago de Chile.
- Mideplan (1994), "Integración al Desarrollo. Balance de la Política Social: 1990-1993". Alfabetá Impresores. Santiago de Chile.
- _____ (1996)(1), "Balance de Seis Años de las Políticas Sociales: 1990-1996". Andros Ltda. Santiago de Chile.
- _____ (1996)(2), "Distribución del Ingreso y Pobreza en Chile, 1992-1994".
- _____ (1997), "Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile, 1996. Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional". Santiago de Chile.
- Molina, S. (1974), "El mapa de la extrema pobreza. Chile". *Documento de Trabajo*, 29, Instituto de Economía, PUC. Santiago de Chile.
- Ortega, E. y E. Tironi (1988), "Pobreza en Chile". CED. Santiago de Chile.
- PNUD (1998), "Informe sobre Desarrollo Humano 1998". Ediciones Mundi-Prensa. EE. UU.
- Raczynski, D. (1998), "Para combatir la Pobreza en Chile: Esfuerzos del Pasado y Desafíos del Presente". En R. Cortázar y J. Vial (eds.) (1998): *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN/Dolmen Ediciones. Santiago de Chile.
- Rawls, J. (1971), "Teoría de la Justicia". Fondo de Cultura Económica. México.
- Rodríguez, J. (1985), "La distribución del ingreso y el gasto social en Chile-1983". ILADES. Editorial Salesiana. Santiago de Chile.
- Sawhill, I. (1988), "Poverty in the U.S.: Why is it so persistent". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXVI, september.
- Scott, C. D. (1995), "The Distributive Impact of the New Economic Model in Chile". The Development Economics Research Programme. LSE N 68.
- Sen, A. (1981), "Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation". Oxford University Press, U.K.
- Torche, A. (1987), "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F. Larraín (ed.), *Desarrollo Económico en Democracia: Proposiciones para una sociedad libre y solidaria*. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Capítulo 14

- _____, R. Covarrubias y A. Solimano (1980), "Evaluación económica del Programa Nacional de Alimentación Complementaria". Policopiado, Instituto de Economía PUC. Santiago de Chile.
- _____ y Asoc. (1994), "Estudio de Evaluación Económica del Programa Nacional de Alimentación Complementaria". Informe Instituto de Economía. Mimeo. Santiago de Chile.
- Vergara, P. (1990), "Políticas hacia la extrema pobreza en Chile". FLACSO. Santiago de Chile.
- Zevallos J. De. (1997), "Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe". Un estudio del Proyecto: Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social del PNUD. V&O Gráficas. Quito, Ecuador. ●

Orlando Azeo J. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.A. y Ph.D. en Economía, Universidad de Minnesota. Profesor del Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado y del Programa de Posgrado en Economía ILADES/Georgetown University. Email: caoz@ushurtado.cl

Este artículo se ha beneficiado de los comentarios de Mercedes Cifuentes, Claudio Sagelli, Harald Beyer y Rodrigo Vergara.



Capítulo 14

Las Reformas en la Salud en Chile

CRISTIÁN AEDO I.

Este artículo analiza las principales reformas introducidas por los diferentes gobiernos en el período 1970-1990, en especial en el la creación de los resultados de las diferentes reformas, discutiendo la estructura de cobertura de seguros y de gastos e ingresos tanto del sector público como privado. Se analiza la evaluación de los cambios introducidos y los problemas persistentes en el sector salud en dimensiones consideradas cruciales, en opinión del autor. Se discuten las imperfecciones existentes en el mercado de seguros de salud, el problema de la cotización obligatoria y el diseño del mandato del seguro, los gastos en salud, el costo mayor y la cobertura de las enfermedades catastróficas, el impacto de los costos que se encuentran presente en el sector las opciones individuales en el sistema de seguros de salud y la delegación del subsidio a la demanda. Finalmente, se plantean elementos para una reforma del sector salud (Aedo y Sapelli 1999).

II. EL SECTOR SALUD EN CHILE

II.1. Principales reformas

Los comienzos de los años setenta, el sistema de salud chileno se reorganizó y reestructuró a través de la interacción de cuatro agencias: el Ministerio de Salud, el Servicio Nacional de Salud (SNS), el Servicio Médico Mutual de Chile (SELMUCH) y el sector privado.

El Ministerio de Salud tenía una escasa participación y las funciones de administración y operación del sistema público radicaban en el SNS. El país se dividió en zonas de salud, las cuales se encontraban subordinadas al Director del SNS, quien coordinaba las acciones de dicha zona.

El SNS, bajo administración estatal, era responsable de atender a obreros, desempleados y a las indigentes. La cotización era obligatoria y no existía libertad de elección en el ámbito de establecimientos de salud ni al nivel de personal médico. Los obreros podían recibir prestaciones en el sector privado, las que debían financiarse en su totalidad con recursos propios. El financiamiento del SNS provino de aportes patronales, de aportes de los trabajadores y de aportes fiscales.



CRISTIÁN AEDO I. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. A. y Ph. D. en Economía, Universidad de Minnesota. Profesor del Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado y del Programa de Posgrado en Economía ILADES/Georgetown University. Email: caedo@uahurtado.cl

Este artículo se ha beneficiado de los comentarios de Mercedes Cifuentes, Claudio Sapelli, Harald Beyer y Rodrigo Vergara.

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta las principales reformas introducidas por los diferentes gobiernos en esta materia en el período 1970-1999. Se resume en él la estructura que resulta de las diferentes reformas, discutiendo la situación de cobertura poblacional, y de gastos e ingresos tanto del sector público como privado. Se entrega una evaluación de los cambios introducidos y los problemas pendientes en el sector salud en dimensiones consideradas cruciales, en opinión del autor. Se discuten las imperfecciones existentes en el mercado de seguros de salud; el problema de la cotización obligatoria y el diseño del mandato del seguro; los gastos en salud del adulto mayor y la cobertura de las enfermedades catastróficas; el incremento de costos que se encuentra presente en el sector; las opciones individuales en el sistema de seguros de salud; y la derogación del subsidio a la demanda del 2%. Finalmente, se plantean elementos para una reforma del sector salud basada en Aedo y Sapelli (1999).

II. EL SECTOR SALUD EN CHILE

II.1. Principales reformas^{1,2}

A comienzos de los años setenta, el sistema de salud chileno se organizaba fundamentalmente a través de la interacción de cuatro agentes: el Ministerio de Salud (MS), el Servicio Nacional de Salud (SNS), el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) y el sector privado.

El Ministerio de Salud tenía una escasa participación y las funciones de administración y operación del sistema público radicaban en el SNS. El país se dividía en 13 zonas de salud, las cuales se encontraban subordinadas al Director del SNS, quien coordinaba las acciones de dichas zonas.

El SNS, bajo administración estatal, era responsable de atender a obreros, sus cargas y a los indigentes. La cotización era obligatoria y no existía libertad de elección ni en el ámbito de establecimientos de salud ni al nivel de personal médico³. Los obreros podían recibir prestaciones en el sector privado, las que debían financiar en su totalidad con recursos propios. El financiamiento del SNS provenía de aportes patronales, de aportes de los trabajadores y de aportes fiscales.

¹ Para una descripción de las principales reformas en salud durante el período 1970-1998 y de los principales actores involucrados en éstas, se puede consultar Giaconi (1994), Jiménez *et al.* (1995), Loyola *et al.* (1994), Miranda (1994) y Universidad de Chile (1998).

² Estas reformas abarcan al sistema de seguros de salud y prestadores principalmente, y no se analizan tanto las reformas relativas al sistema de protección frente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales como las relativas a licencias médicas y subsidio de incapacidad laboral.

³ Hacia fines de la década de los setenta se autorizó a los obreros para hacer uso de los bonos del SERMENA, accediendo así a la libertad de elección.

El SERMENA financiaba las atenciones de salud de los empleados y sus cargas, bajo un esquema de libre elección de prestadores, pero no entregaba prestaciones directas⁴ y su base de financiamiento consistía en cotizaciones de los empleados dependientes y pagos directos de los beneficiarios al momento de solicitar una atención.

El sector privado atendía a los beneficiarios de SERMENA que optaban por atenderse con prestadores privados, a la población que contaba con recursos para financiar su salud de manera independiente y a quienes pertenecían a algún otro sistema previsional.

Hacia fines de la década de los setenta, el gobierno inició una serie de reformas estructurales que tenían como objetivos fundamentales la liberalización de la economía, la reducción del tamaño del Estado y la adopción de un modelo de desarrollo económico y social inspirado en la economía social de mercado, el que se basa en el principio de subsidiariedad del Estado, en la participación activa del sector privado en la economía y en la asignación de los recursos a través del mercado.

En 1979, por el Decreto Ley 2.763, se produce la fusión de los recursos del SNS y del SERMENA, se redefinen las funciones del Ministerio de Salud y se crean el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), el Instituto de Salud Pública (ISP) y la Central de Abastecimientos del SNSS (CENABAST).

El sistema de salud público pasa a ser liderado por el Ministerio de Salud, quien tiene por tarea el diseño de políticas y programas; la coordinación de las entidades del área, y la supervisión, evaluación y control de las políticas de salud.

FONASA es el continuador de las labores de administración y financiamiento que realizaban el SNS y SERMENA, constituyéndose para tales efectos como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio y planta propia. FONASA pasa a ser la principal institución financiera del sector público de salud, responsable de recaudar, administrar y distribuir los recursos financieros del área.

El órgano que asume la labor ejecutora de los antiguos SNS y SERMENA es el SNSS, el cual está conformado por 27 entidades descentralizadas, con autonomía administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio. De éstas, 26 son responsables de entregar servicios curativos, preventivos y de promoción de la salud en zonas geográficas determinadas, y la restante es el Servicio de Salud del Ambiente. De tales entidades depende la infraestructura hospitalaria pública del país, compuesta por 188 hospitales de distinto nivel de complejidad a cargo de las prestaciones de salud secundaria y terciaria: prestaciones médicas de especialidad, urgencia, odontológicas, exámenes de laboratorio, exámenes de imagenología, intervenciones quirúrgicas, atenciones de parto y días de hospitalización.

⁴ Es importante mencionar que, en sus primeros años de operación, SERMENA sí entregaba prestaciones en forma directa.

En 1981 se producen dos reformas importantes. En primer lugar, basado en la aplicación del DFL 1-3.063, de 1980, se comienza con el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria. Por el mismo decreto se traspassa, desde 1981 hasta 1988, un porcentaje estimado en 70% de los establecimientos de atención primaria del SNSS a las municipalidades⁵. Los consultorios de atención primaria tienen a su cargo la atención de salud del recién nacido hasta niños de 14 años, la consulta por morbilidad y el control de salud del adulto y del adolescente, el control del embarazo y la planificación familiar.

En segundo lugar, con la dictación del Decreto Ley 3.626 y con el Decreto con Fuerza de Ley 3 que lo reglamenta, se establece la formación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE). De esta manera, se permite la libertad de elección para el trabajador dependiente para optar a comprar su seguro obligatorio de salud, ya sea del sistema público (FONASA) o del recién creado sistema privado (ISAPRE). Para estos efectos se establece una cotización obligatoria del 4% del ingreso imponible del trabajador, porcentaje que aumentó hasta llegar, en 1986, al actual 7% del ingreso imponible, con un tope máximo de 4,2 UF mensuales⁶.

Con la creación de las ISAPRE se promueven cambios culturales de importancia en el país. En primer lugar, se introduce la noción de que la salud es un bien que requiere de un pago. En segundo lugar, se reconoce al lucro en salud como legítimo y necesario para promover la llegada de capitales y tecnología privada con el objetivo de obtener mejoras en la salud de la población. En tercer lugar, al permitir libertad de elección entre los sistemas público y el recién creado sistema privado de ISAPRE, se eliminan en parte los subsidios cruzados como una fuente de financiamiento de la salud pública.

Con relación a los mecanismos de financiamiento, en 1978 se introduce el procedimiento de pago por servicios FAP (facturación por atención prestada) para financiar la compra de insumos. Los hospitales pasan así a recibir su financiamiento por medio de dos mecanismos principales: sueldos y salarios y FAP. En 1981, este sistema se hizo extensivo para el sostenimiento de los centros de atención primaria. Así, éstos comienzan a recibir todo el aporte sectorial, tanto para salarios como para insumos, a través del mecanismo FAPEM (facturación por atención prestada en establecimiento municipal). El aporte proveniente de las municipalidades se utiliza para complementar el aporte por FAPEM.

En términos del marco regulatorio para el funcionamiento del sector de seguros de salud privada, durante gran parte de la década de los 80, FONASA asumió el papel de regulador del sistema ISAPRE. Sin embargo, la Ley 18.933, de 1990, crea la Superintendencia de ISAPRE, entidad encargada de fiscalizarlas, velar por el cumplimiento de la normativa y promulgar disposiciones relativas al funciona-

⁵ Este porcentaje incluye, aproximadamente, el 92% de los consultorios urbanos, un 100% de los consultorios y postas rurales y clínicas dentales, y un 40% de las estaciones médico-rurales.

⁶ La UF (Unidad de Fomento) es una unidad de cuenta ajustada diariamente por la inflación. A diciembre de 1999 equivalía aproximadamente a US\$ 28.

miento del sector. Se corrige de esta manera el conflicto de interés que existía cuando la labor de regulación de los seguros de salud privados estaba en las manos de FONASA, competidor potencial para las ISAPRE.

A partir de 1990, el esfuerzo del gobierno se centró en la elevación del gasto de salud. Se producen importantes modificaciones en los instrumentos de pagos vigentes: en el caso de la atención primaria, se reemplaza el FAPEM por un sistema capitado de acuerdo a población adscrita y, en el caso de la atención secundaria y terciaria, se reemplaza el mecanismo de pago de tipo retrospectivo FAP por un sistema de pago asociado a diagnóstico (PAD), combinado con un sistema de pago prospectivo por prestación (PPP). Estas modificaciones tienden a corregir los problemas del antiguo sistema de pago y tienen como objetivo incentivar la eficiencia y la calidad de los servicios entregados. En el ámbito regulatorio, en 1995 y después de amplios debates en el Congreso Nacional, se modificó la Ley 18.933, disminuyendo algunas restricciones al otorgamiento de beneficios, aumentando la flexibilidad para cambiarse de ISAPRE y normando el tema de los excedentes de cotización. Finalmente, se implementaron medidas para mejorar los contratos entre los prestadores privados de salud y sus cotizantes, principalmente con la elaboración de compromisos de gestión entre el FONASA y los Servicios de Salud.

II.2. Estructura del sector postreforma

Con estas reformas, el sistema de salud chileno pasa a ser un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en materia de seguros, financiamiento y entrega de los servicios de salud.

El sistema de salud público es liderado por el Ministerio de Salud, quien tiene por tarea el diseño de políticas y programas; la coordinación de las entidades del área; y la supervisión, evaluación y control de las políticas de salud. La base productiva del sistema de salud público está conformada por el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS). Para llevar a cabo su tarea, cada Servicio de Salud posee y opera varios hospitales de distintos niveles de complejidad y centros de atención abierta, pudiendo establecer contratos con proveedores privados para servir a ciertas zonas o para tipos específicos de prestación. La atención de salud primaria está a cargo de Centros de Atención Primaria (administrados por las municipalidades), los cuales ofrecen servicios curativos básicos, mediante una modalidad de atención abierta, a la vez que realizan actividades de fomento y prevención de salud.

En el sistema público existe un seguro social de salud administrado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El seguro opera sobre la base de un esquema de reparto⁶. Los beneficios que este sistema entrega son los mismos para todos

⁶ Se financia con la prima única equivalente al 7 por ciento de la renta imponible de sus asegurados y con recursos provenientes de impuestos generales de la nación.

los asegurados, independientemente del monto de la prima cancelada y del tamaño del grupo familiar cubierto.

El sistema de salud privado está conformado por compañías aseguradoras de salud (ISAPRE) y por productores de salud particulares. Las ISAPRE operan como un sistema de seguros de salud, basado en contratos individuales pactados con los asegurados, en el que los beneficios otorgados dependen directamente del monto de la prima cancelada. Los proveedores privados de salud son las clínicas, hospitales y profesionales independientes que atienden tanto a los asegurados de las ISAPRE como a los cotizantes del sistema público, por medio de una modalidad denominada de libre elección⁷.

Los trabajadores activos y pasivos tienen la obligación de cotizar el 7 por ciento de su renta imponible al sistema de salud, con un tope de 4,2 UF mensuales. Este pago puede ser realizado al FONASA, en cuyo caso la persona es beneficiaria del sistema público, o puede tener como destino una ISAPRE, formando parte del sistema de salud privado. La afiliación a una ISAPRE requiere de una prima determinada por cada ISAPRE y que depende del tipo de seguro que se esté comprando. El trabajador puede cancelar primas adicionales al 7 por ciento, para obtener mayores beneficios. Aquellos trabajadores de ingresos relativos más bajos que optan por la alternativa ISAPRE, tienen acceso a un subsidio estatal —actualmente en vías de eliminación—, cuyo monto máximo alcanza al 2 por ciento del ingreso imponible.

Los cotizantes se adscriben voluntariamente al sistema FONASA o al sistema ISAPRE. Por otra parte, los indigentes y no cotizantes forman parte del FONASA, pero están sujetos a un trato especial.

Los cotizantes adscritos a FONASA pueden elegir entre dos modalidades de atención: la modalidad de atención institucional y la modalidad de atención de libre elección. En la modalidad institucional (atención cerrada), los cotizantes reciben las prestaciones de salud en hospitales o centros de atención primaria. En la modalidad de libre elección (atención abierta), los cotizantes reciben sus atenciones de salud de prestadores privados que están adscritos a esta modalidad.

La modalidad institucional requiere un copago que varía de acuerdo al nivel de ingreso de la persona, pero quedan exentas de este copago las personas cuyo ingreso es inferior a un nivel mínimo establecido. La atención en los centros de atención primaria no requiere de copago. La modalidad de libre elección requiere un copago que depende del nivel en el cual se ha inscrito el prestador de salud. Los beneficiarios indigentes y no cotizantes del sistema público están excluidos de la modalidad de libre elección.

Las personas cotizantes del sistema ISAPRE acuden a oferentes de salud privados y realizan un copago dependiente del contrato adquirido. Éste varía en función del nivel de la cotización, el número de dependientes y su edad, la cobertura de beneficios, etc.

⁷ En algunos casos, las ISAPRE ofrecen en forma directa prestaciones de salud, integrando verticalmente las actividades de seguro y producción del servicio.

El Cuadro 1 presenta la cobertura de los sistemas público y privado de salud respecto a la población beneficiaria, en el período 1982-1996 (período posterior a la reforma de la seguridad social)⁸.

CUADRO 1
POBLACIÓN BENEFICIARIA SEGÚN SISTEMA DE ADSCRIPCIÓN
(En porcentajes)

Años	Beneficiarios Ley 18.469*	Beneficiarios ISAPRE**			Otros
		Abierta	Cerrada	Total	
1982	85,08	1,09	0,33	1,42	13,49
1984	83,43	2,34	0,72	3,06	13,50
1986	79,04	6,30	1,17	7,47	13,49
1988	77,61	10,04	1,34	11,38	11,01
1990	73,85	14,42	1,58	16,00	10,14
1992	67,51	20,55	1,51	22,06	10,43
1994	63,27	24,81	1,36	26,17	10,57
1996	64,47	25,15	1,29	26,44	9,09

* Todos los individuos que cotizan en el Fondo Nacional de Salud y sus cargas, sean trabajadores dependientes, independientes o pensionados, pensionados asistenciales y causantes de subsidio familiar.

** Todos los individuos que cotizan en una Institución de Salud Previsional y sus cargas, sean trabajadores dependientes, independientes o pensionados.

Fuente: Ministerio de Salud (1998), sobre la base de Encuestas de MIDEPLAN y Superintendencia de ISAPRE.

Nótese que el grueso de la población se encuentra cubierto por el sector público (65 por ciento en 1996)⁹. Sin embargo, el sistema privado de salud ha experimentado un rápido desarrollo desde su creación, tal como se muestra en la alta tasa de crecimiento en su número de beneficiarios (25 por ciento anual promedio en el período 1982-1996). Así, se observa un paulatino incremento de la participación de las ISAPRE (particularmente de las ISAPRE abiertas, que pasaron de 1,1 por ciento en 1982 a 25,1 por ciento en 1996) y una disminución de la

⁸ Con el objeto de hacer más ágil la presentación de la información, se ha optado por incluir sólo los años pares.

⁹ Conviene señalar que la cobertura del sistema público está algo sobreestimada, puesto que se trata de una estimación de personas potencialmente beneficiarias, incluyendo a los cotizantes y a la población de bajos ingresos que no cotiza y que se supone beneficiaria por defecto del sistema público. En cambio, la cifra para el sistema ISAPRE corresponde a la población que está efectivamente cotizando en este sector. Al respecto, en 1996, el 56,5 por ciento de los cotizantes activos contribuía al sistema ISAPRE, mientras que el 43,5 por ciento lo hacía en el sistema público. En cambio, la casi totalidad de los pensionados cotizaba en el sistema público.

participación del sector público (de 85,1 por ciento en 1982 a 64,5 por ciento en 1996) y otros¹⁰.

Es importante mencionar que la tasa de crecimiento de la participación de las ISAPRE abiertas ha sido muy alta en el período 1981-1992, pero en los últimos años se ha observado un crecimiento menor, debido básicamente a las dificultades para captar a la población de menores ingresos que encuentran un mayor atractivo en el sistema público.

El sector público de salud se financia principalmente a través de dos fuentes de ingreso: las cotizaciones de los afiliados al FONASA y el aporte fiscal directo. Una tercera fuente menor de financiamiento la constituye el copago para acceder a la modalidad de libre elección y a las prestaciones institucionales. Respecto al flujo de recursos, el FONASA recibe los recursos fiscales y de las familias para traspasarlos a los Servicios de Salud y a los oferentes privados adscritos al sistema de libre elección. Los Servicios de Salud traspasan a su vez los fondos a los hospitales públicos, a los Centros de Atención Primaria y a subsidios diversos.

En la actualidad, los hospitales reciben un financiamiento basado, principalmente, en presupuestos prospectivos negociados, los que se originan a partir de compromisos de gestión entre los servicios y el Ministerio de Salud. En éstos, los servicios se comprometen a realizar ciertas actividades y obtener ciertos resultados, mientras que el Ministerio adelanta los recursos financieros para la realización de esas actividades.

Se incorpora el uso de pagos relacionados con resultados aplicando un esquema de pago asociado a diagnóstico (PAD). En éste, FONASA retribuye los bienes y servicios de consumo utilizados por los hospitales de los Servicios de Salud de acuerdo a diagnósticos resueltos. Debido a dificultades metodológicas para ampliar este mecanismo de pago a todos los diagnósticos, el mecanismo PAD coexistirá en el corto y mediano plazo con un mecanismo "FAP corregido" denominado pago prospectivo de prestaciones (PPP).

En el sistema ISAPRE, en tanto, el afiliado accede a un plan de salud que depende del monto de su cotización y del número, edad y sexo de sus beneficiarios. El afiliado puede cotizar un porcentaje mayor que el mínimo legal de 7%, con tope de 4,2 UF mensuales, con el fin de acceder a un plan con mayores beneficios. Las ISAPRE bonifican un porcentaje de las prestaciones médicas de los beneficiarios, dependiendo del plan de salud del afiliado y del tipo de prestación, el cual en algunos casos puede ser de 100%. Los beneficiarios del sistema pueden elegir libremente a los prestadores.

Las ISAPRE tienen sólo un rol asegurador que financia prestaciones de salud que son otorgadas por clínicas, doctores, y laboratorios independientes. Algunas ISAPRE se han integrado verticalmente, comprando clínicas y empleando directamente a profesionales de la salud, mientras otras han mantenido su área de

¹⁰ Incluye a particulares no incorporados a ninguno de los sistemas anteriores, Fuerzas Armadas y de Orden, servicios médicos de universidades, seguros privados, etc.

negocios en el campo asegurador y no se han integrado. Existen casos de redes de prestadores que se han organizado como ISAPRE (integración "hacia arriba"). En el sistema ISAPRE la forma de pago de las prestaciones médicas consiste casi en su totalidad en pago por servicios (*fee for service*), con el cual se remunera la totalidad de las prestaciones médicas entregadas a un valor convenido entre el prestador y la ISAPRE. Este hecho, unido a que los pacientes sólo cancelan el copago por las prestaciones, hace que los prestadores de servicios de salud enfrenen pocos incentivos para reducir tanto el número de las prestaciones otorgadas como el costo de las mismas.

El gasto total en salud en Chile se ha expandido como porcentaje del PIB desde alrededor de 3,3 por ciento en los 60, hasta llegar a representar entre 4 y 5 por ciento, estimado durante la década de los 90¹¹. Según cifras disponibles para el año 1996, del total de gasto en salud (4,58 por ciento del PIB), el 61 por ciento corresponde a gasto público (2,5 por ciento del PIB), mientras el gasto de las ISAPRE alcanza el 39 por ciento (2,1 por ciento del PIB) (Cuadro 2).

CUADRO 2
GASTO EN SALUD Y COMPOSICIÓN

Años	Gasto (% PIB)			Participación en el Gasto (%)	
	Público	Privado	Total	Público	Privado*
1982	2,98	0,37	3,35	96,5	3,5
1984	2,96	0,55	3,51	90,6	9,4
1986	2,60	0,59	3,19	88,1	11,9
1988	2,20	1,14	3,34	73,2	26,8
1990	2,06	1,60	3,66	65,3	34,7
1992	2,34	1,86	4,20	63,9	36,1
1994	2,52	2,09	4,61	62,5	37,5**
1996	2,45	2,13	4,58	61,4	38,6**

* Incluye mutuales de seguridad.

** Estimados.

Fuente: Aedo *et al.* (1998), Fischer y Serra (1996).

En términos per cápita (por beneficiario), el gasto público en salud es menor que el que presentan las ISAPRE; sin embargo, la brecha se está cerrando, tal como lo muestra el Cuadro 3.

¹¹ Es importante mencionar que estas cifras no incluyen, entre otros, el gasto en medicamentos y los copagos. Debido a lo anterior, esta cifra subestima el gasto en salud del país como porcentaje del PIB.

CUADRO 3
GASTO PER CÁPITA EN EL SECTOR SALUD
(Pesos de 1995)

Año	FONASA	ISAPRE	FONASA/ISAPRE
1990	38.130	104.690	36%
1995	88.756	117.775	75%

Fuente: Estimaciones propias en base a información de FONASA.

II.3. Gasto público en salud

Revisando la distribución del gasto del sistema público de salud por beneficiario (ver Cuadro 4), se observa que el componente de prestaciones¹² es lejos el ítem más importante, tanto por su mayor participación (representa alrededor de tres cuartas partes de aquél) como por su mayor dinamismo en los últimos años. Le sigue en importancia el gasto en bienes públicos¹³ (alrededor del 7 por ciento).

Dentro del gasto total en prestaciones, el gasto por prestaciones directas¹⁴ de la modalidad institucional y libre elección ha crecido significativamente durante los últimos años (representando más del 60 por ciento en 1996). Aunque parte del incremento en el gasto puede ser atribuido a un aumento en el número de prestaciones —nótese en el Cuadro 5 el alza en el número de prestaciones por beneficiario, destacando las atenciones médicas y los exámenes de diagnóstico, los que representan el 73 por ciento del total de prestaciones—, este incremento puede esconder el impacto del costo de cada prestación sobre el gasto total¹⁵.

En efecto, el incremento del gasto en prestaciones en los últimos años se explica más por incremento de precios (costo promedio de la prestación) que por un aumento de cantidad (número de prestaciones por beneficiario), siendo particularmente relevante en el caso de la modalidad institucional (con mayor nivel de gasto y mayor tasa de crecimiento).

¹² Incluye gasto en modalidad de libre elección, modalidad institucional, atención primaria municipal, préstamos médicos y subsidios de incapacidad laboral.

¹³ Considera el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, vacunaciones, campañas sanitarias y otros bienes de financiamiento público.

¹⁴ Las prestaciones por modalidad institucional consideran sólo las atenciones primaria, secundaria y terciaria, excluyendo las prestaciones de la atención primaria municipal, entre otras, que se contabilizan en las restantes partidas. La modalidad de libre elección considera sólo los diversos niveles de atención directa, excluyendo préstamos médicos, gastos de administración, etc.

¹⁵ Por ejemplo, las atenciones médicas, aunque muestran un mayor crecimiento en cantidad, son en promedio de mucho menor costo respecto a las hospitalizaciones. De este modo, el gasto en hospitalizaciones resulta al final mayor, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

CUADRO 4

TASAS DE CRECIMIENTO DE ALGUNOS INDICADORES DE COSTO (SISTEMA PÚBLICO DE SALUD*)
 (Pesos de diciembre de 1996)

Indicadores de costo (Sector Público) (*)	Nivel			Tasas Crec. Anual	
	1994	1995	1996	1995	1996
Distribución del gasto (Sistema Público de Salud)					
Gasto total/Beneficiario	76.948	82.559	89.532	7,3%	8,4%
1. Gasto de Prestaciones	57.925	63.426	68.910	9,5%	8,6%
1.1. Gasto Modalidad Institucional	16.358	25.309	32.790	54,7%	29,6%
1.2. Gasto Modalidad Libre Elección	7.775	8.527	9.324	9,7%	9,3%
1.3. Atención Primaria Municipal y otros	31.315	26.701	23.381	-14,7%	-12,4%
1.4. Préstamos Médicos Netos	495	503	597	1,6%	18,7%
1.5. Subsidios de Incapacidad Laboral	1.983	2.386	2.818	20,3%	18,1%
2. Gastos en Bienes Públicos	5.125	5.531	5.749	7,9%	3,9%
2.1. PNAC	3.220	3.216	3.367	-0,1%	4,7%
2.2. Otros Bienes de Financiamiento Público	1.905	2.315	2.382	21,5%	2,9%
3. Gastos de Atención a particulares	1.756	3.892	4.913	121,6%	26,2%
4. Gastos de Administración	592	664	745	12,2%	12,2%
5. Otros	11.549	9.046	9.215	-21,7%	1,9%
Modalidad Institucional y Libre Elección (Sistema Público de Salud)					
Número de Prestaciones/Beneficiario	9,09	9,44	10,18	3,8%	7,9%
Modalidad Institucional	7,5	7,75	8,45	3,3%	9,0%
Modalidad Libre Elección	1,59	1,69	1,74	6,0%	2,8%
Costo Promedio de la Prestación	2.656	3.581	4.136	34,9%	15,5%
Modalidad Institucional	2.183	3.261	3.882	49,4%	19,0%
Modalidad Libre Elección	4.879	5.050	5.370	3,5%	6,3%
Subsidio Incapacidad Laboral (Sistema Nacional de Servicio de Salud)					
Número de Licencias/Beneficiario	0,029	0,031	0,035	6,9%	12,9%
Días de Licencia/Beneficiario	0,34	0,36	0,4	5,9%	11,1%
Costo Promedio Días de Licencia	3.437	3.775	3.805	9,8%	0,8%
Duración Promedio de las Licencias	11,7	11,26	11,33	-3,8%	0,6%

Nota: El gasto por modalidad institucional y libre elección sólo incluye las prestaciones directas. El resto se distribuye en las restantes partidas.

* Los beneficiarios incluyen la Modalidad de Libre Elección e Institucional.

Fuente: Elaboración propia con base en información de FONASA (1994, 1995 y 1996).

CUADRO 5
PRESTACIONES ANUALES POR BENEFICIARIO DEL SISTEMA PÚBLICO
(Ambas modalidades)

Prestaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Consultas Médicas	2,65	2,78	2,93	2,88	3,12	3,00	3,08
Laboratorio Clínico	2,29	2,36	2,35	2,72	3,49	3,58	3,72
Imagenología	0,27	0,29	0,33	0,35	0,44	0,38	0,41
Procedimientos de Apoyo Clínico (*)	0,34	0,36	0,39	0,34	0,43	0,41	0,41
Intervenciones Quirúrgicas (**)	0,11	0,12	0,12	0,13	0,13	0,12	0,11
Días de Hospitalización	0,90	0,86	0,85	0,81	0,85	0,77	0,76

* Incluye Partos Vaginales.

** Incluye Partos por Cesárea.

Fuente: Ministerio de Salud (1998).

El Cuadro 6 muestra las principales prestaciones de la modalidad institucional (las prestaciones del cuadro representan alrededor del 85 por ciento del costo de las prestaciones en esta modalidad). Se puede apreciar que, salvo en el caso de los exámenes de diagnóstico, la variación del costo promedio ha sido mayor que la variación en la cantidad, destacando nítidamente el caso de las prestaciones médicas y las hospitalizaciones, aunque el segundo representa un mayor gasto absoluto.

CUADRO 6
ESTIMADOS DE INCREMENTOS DE PRECIO Y CANTIDAD DE PRESTACIONES DE MAYOR COSTO
POR BENEFICIARIO EN LA MODALIDAD INSTITUCIONAL
(Promedio 1994-1996)

Prestación	Gasto/Beneficiario (Pesos 1996)	Variación % Cantidad	Variación % Costo Promedio
Atención Médica	5.191	3,1	44,7
Exámenes de Diagnóstico	4.972	5,0	3,2
Procedimiento de Medicina Nuclear y Ortopedia	666	1,1	10,4
Intervenciones Quirúrgicas	3.841	-3,8	23,4
Hospitalización	10.317	-1,2	84,3

Fuente: FONASA (1995, 1996, 1997).

Una de las razones que se postulan para explicar el aumento general promedio del costo de los egresos hospitalarios y días/cama en el período estudiado es el aumento en el costo de los insumos tales como medicamentos y salarios¹⁶. Esta razón se presume vigente y con más fuerza en los tiempos actuales. Volveremos a este punto posteriormente.

II.4. Ingreso y costo del sector ISAPRE

El comportamiento de los ingresos y costos privados puede analizarse observando el crecimiento anual de algunos indicadores claves de las ISAPRE abiertas.

CUADRO 7
TASAS DE CRECIMIENTO DE ALGUNOS INDICADORES DE COSTO: ISAPRE ABIERTAS
(Pesos de diciembre de 1997)

Indicadores Claves	Nivel 1997	Tasas de Crecimiento Anual en %						
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ingreso Operacional/ Beneficiario	140.415	-2,6	-0,5	2,0	1,4	7,7	6,1	1,9
Costo Operacional / Beneficiario	111.944	1,1	0,7	1,1	1,4	7,1	8,7	5,0
Gasto Administración y								
Ventas/Beneficiario	26.620	-7,0	-5,6	5,2	-0,3	9,8	2,7	-0,5
Resultado Operacional	1.850	-33,8	2,8	4,2	10,2	9,1	-22,8	-58,8
Renta Imponible Prom.								
Mensual/Cotizante	305.061	-4,5	-1,8	-2,4	-0,8	7,9	4,9	-1,1
Costo Total Prestaciones/								
Beneficiario	86.003	2,2	2,7	2,8	0,5	7,2	7,9	4,0
Subsidio de Incapacidad								
Laboral/Beneficiario	23.447	1,6	-5,8	-4,6	2,2	6,6	11,8	7,9
Número de Prestaciones/								
Beneficiario	10,18	4,0	-1,4	2,3	-2,7	1,9	4,8	3,2
Costo Promedio de la Prestación	8.448	-1,8	4,1	0,5	3,3	5,2	2,9	0,8
Días de Licencia / Beneficiario	3,4	-5,1	-7,6	-11,0	-2,1	7,0	4,8	6,8
Costo Promedio Días de Licencia	10.402	7,1	1,9	7,6	4,4	-0,3	6,7	1,0
Días de Licencia/Cotizante	7,6	-7,9	-5,7	-12,0	1,3	7,2	4,7	6,6
Número de Licencias								
Pagadas /Beneficiario	0,37	-1,4	6,2	-3,5	-3,4	6,4	5,1	9,1
Duración Promedio de las Licencias	11,2	-3,8	-13,0	-8,2	1,4	0,5	-0,2	-2,1
Número de Licencias								
Pagadas /Cotizante	0,83	-3,5	8,3	-4,2	-0,1	6,7	4,9	9,0

Fuente: Superintendencia de ISAPRE (1998) y Pontificia Universidad Católica de Chile (1998).

¹⁶ El aumento de sueldos fue especialmente significativo en 1990, cuando se decretó por ley un incremento salarial de 5 por ciento real. Además, hubo reclasificaciones de personal de los Servicios de Salud en grados salariales más altos.

Como se puede observar, a partir de 1995 el ingreso y el costo operacional per cápita crecen a una tasa más alta y semejante, lo que se explica, principalmente, por un cambio en la composición de la población beneficiaria de las ISAPRE. En ese año, el crecimiento en la renta promedio de los cotizantes fue también alto, lo que explica el aumento de los dos anteriores (mayor ingreso operacional por las mayores cotizaciones y mayor costo operacional por contratación de planes de mayor cobertura). Pero en los últimos dos años la tasa de crecimiento del costo operacional es mayor que la del ingreso operacional, representando en 1997 el 80 por ciento del ingreso operacional. Por el lado del gasto en administración y ventas, existe un incremento importante en 1995 (debido al mayor gasto en comisiones y en "otros gastos de administración y ventas"), para luego estabilizarse en los años siguientes.

Analizando los componentes del costo operacional se puede observar que es explicado en parte por el mayor costo total en las prestaciones, pero fundamentalmente por el mayor costo asumido en los subsidios por incapacidad laboral (la "explosión" que se observa en el número de licencias pagadas per cápita, en los últimos 5 años). La razón de este crecimiento, a partir de 1995, podría relacionarse con las reformas legislativas realizadas que cambiaron el sistema de control de las licencias y las hicieron, al parecer, de más fácil concesión.

En cuanto al costo de las prestaciones, aunque no se observa un incremento homogéneo en el número de prestaciones per cápita (ver Cuadro 8), para el total existe una clara tendencia creciente en los últimos años. En cuanto al costo promedio de prestación, éste ha crecido por sobre el aumento en el nivel de precios generales, aunque en los dos últimos años parece que el aumento en la cantidad (junto a una mejor calidad) de prestaciones pagadas es el factor que más afecta los costos¹⁷.

CUADRO 8
PRESTACIONES ANUALES POR BENEFICIARIO
(ISAPRE abiertas)

Prestaciones	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consultas Médicas	3,46	3,41	3,34	3,43	3,26	3,11	3,24	3,33
Laboratorio Clínico	2,38	2,43	2,41	2,51	2,51	2,63	2,83	2,91
Imagenología	0,56	0,58	0,58	0,58	0,57	0,61	0,64	0,65
Procedimientos de Apoyo Clínico*	1,48	1,58	1,54	1,59	1,59	1,69	1,78	1,81
Intervenciones Quirúrgicas**	0,08	0,11	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09
Días de Hospitalización	0,31	0,32	0,28	0,26	0,24	0,25	0,27	0,28

* Incluye partos vaginales y partos por cesárea.

** Incluye partos por cesárea.

Fuente: Superintendencia de ISAPRE (1998).

¹⁷ Lo anterior ha dado lugar a la discusión acerca de una "explosión de costos" generada en el sistema privado de salud (en adición a su contraparte pública). Argumentos en favor y en contra se discuten más adelante.

III. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS Y PROBLEMAS PENDIENTES

III.1. Evaluación de las reformas

Una evaluación del sector salud en Chile debe reconocer el hecho de que el país presenta excelentes resultados al nivel de los indicadores clásicos de salud. Los niveles de mortalidad infantil y esperanza de vida corresponden a los de países desarrollados. La reducción de la tasa de mortalidad fue el primer cambio de importancia en el país y se ha traducido en un aumento de la esperanza de vida¹⁸.

CUADRO 9
ALGUNOS INDICADORES GENERALES DE SALUD EN CHILE

Indicadores	1960	1995
Mortalidad Infantil	120/1.000 nacidos vivos	11,1/1.000 nacidos vivos
Mortalidad Materna	3/1.000 nacidos vivos	0,4/1.000 nacidos vivos
Mortalidad General	12/1.000 habitantes	5,5/1.000 habitantes
Mortalidad por Tuberculosis	53/1.000 casos	5/1.000 casos
Mortalidad por Infecciones	193/1.000 casos	5/1.000 casos
Esperanza de Vida	58 años	74,8 años
Hombres		71,8 años
Mujeres		77,7 años

Fuente: Ministerio de Salud (1998).

Tal como se muestra en el Cuadro 9, la tasa de mortalidad general ha caído desde un nivel de 12 por cada mil habitantes a un nivel de 5,5 por cada mil habitantes. Este cambio se explica fundamentalmente por la notable reducción de las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna, que se han observado en el período 1960-95¹⁹. Éstas pasaron de 120 por cada mil nacidos vivos a 11,1 por cada mil nacidos vivos y de 3 por cada mil nacidos vivos a 0,4 por cada mil nacidos vivos, respectivamente.

¹⁸ En el origen de este cambio hay un conjunto de factores. El progreso médico y la mayor cobertura de salud han desempeñado un papel preponderante, especialmente en el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, pero también han tenido una gran importancia el mejoramiento de los niveles de vida, los cambios en los hábitos de alimentación (hacia un mayor estado nutricional) y la expansión de la educación.

¹⁹ Esto último, como resultado de la ampliación de la atención de salud materno-infantil, la existencia de redes más extensas de saneamiento ambiental y la expansión de la cobertura del sistema educativo, entre otros.

También es notable el control de la mortalidad asociada a enfermedades transmisibles (tuberculosis e infecciones) observada en el período 1960-1995, las que han disminuido de 53 por cada mil casos a 5 por cada mil casos y 193 por cada mil casos a 5 por cada mil casos, respectivamente.

Aunque con mucho menor intensidad que la mortalidad infantil, la mortalidad en edades avanzadas también ha disminuido, lo que refleja principalmente los avances médicos y tecnológicos que han permitido la prolongación de la vida. Debido a lo anterior, la esperanza de vida promedio de la población ha aumentado desde 58 años en el año 1960 a 75 años en el año 1995.

En cuanto a la transición epidemiológica, Chile ha experimentado cambios importantes, lo cual se hace obvio al observar los cambios en el peso relativo de las enfermedades. Por ejemplo, en 1955 las enfermedades cardiovasculares, tumores y accidentes representaban un 18,7 y 6% de las enfermedades, respectivamente. En el año 1991, éstas representan un 29, 20 y 12%, respectivamente. El mayor control de las enfermedades transmisibles como causantes de mortalidad y morbilidad ha conducido a la mejora significativa de los indicadores convencionales de salud.

La reducción de enfermedades transmisibles, especialmente aquellas prevenibles con vacunas, ha sido uno de los éxitos epidemiológicos de la acción de salud emprendida en Chile. Mantener estos logros requiere continuar el esfuerzo en términos de vacunación, cobertura y calidad de los programas. Las enfermedades infecciosas como el cólera, tifoidea y hepatitis requieren de acciones focalizadas y de educación permanente de la población. Las enfermedades de transmisión sexual, por su parte, son fenómenos menos precisos en términos de datos, aunque en el caso del SIDA es claramente un fenómeno relevante, pues todas las proyecciones en Chile indican un gran aumento para los próximos años. Las enfermedades crónicas muestran similares factores de riesgo entre las enfermedades cardiovasculares y en algunos casos en los cánceres, destacando entre dichos factores el tabaquismo, el cual es prevenible por medio de campañas de educación masiva en la población.

Con relación a los accidentes laborales y enfermedades profesionales, se observan progresos importantes. Las tasas de accidentes en el trabajo han disminuido en los últimos 20 años; sin embargo, este progreso no ha sido tan evidente en lo que respecta a la enfermedad profesional.

El éxito obtenido en la reducción tanto de la mortalidad como de la morbilidad en estos últimos 30 años se debe no tan sólo a los numerosos progresos económicos que ha experimentado el país, sino también a acciones sistemáticas y planificadas de salud, de alto impacto y con alta cobertura.

No obstante estos cambios notables, en la última década se observa una desaceleración de la tendencia decreciente de la mortalidad general. Esto se explica principalmente porque las reducciones mayores en estos indicadores dependen crecientemente de las reducciones en mortalidad en grupos de población de mayor edad. Entre los problemas menos controlados en el país destacan los de salud mental, dental y accidentes.

El país se encuentra en una transición demográfica. En poco menos de 30 años, Chile ha pasado de su condición de país eminentemente joven a ser un país intermedio en la actualidad. De hecho, en el año 1970, el 40 por ciento de la población era menor de 15 años y el 4,5 por ciento era mayor de 60 años, por lo que demográficamente la población era joven en esa época. Llegado al año 1995, en cambio, los menores de 15 años representan sólo un 30 por ciento y van en descenso, mientras que los mayores de 60 años representan casi el 10 por ciento y van en ascenso.

El proceso de envejecimiento de la población permite anticipar cambios en la demanda de atención de salud. La atención de salud del adulto mayor es, en general, más costosa porque requiere de una mayor tecnología, de cuidados de largo plazo, de una mayor frecuencia de hospitalización y de una mayor permanencia hospitalaria. A medida que se acentúan los cambios demográficos y epidemiológicos, se produce un incremento en la magnitud y severidad de las enfermedades crónicas no transmisibles.

En la tendencia de envejecimiento que se observa subyace una gran diversidad interna entre los adultos mayores y los ancianos, producto de las diferentes condiciones de vida que configuran distintos cuadros de carencia y necesidades. Así, las consecuencias concretas del envejecimiento sobre el sistema de salud dependerán de la estructura social y económica, así como de los recursos con los que el Estado decida enfrentar la situación creada por las nuevas condiciones demográficas.

A pesar de que los problemas van a tener características parecidas a las que se viven en la actualidad, las demandas seguirán aumentando por percepciones distintas o mayores exigencias de la población. Pese a que se han logrado grandes avances en la prolongación y calidad de vida, se espera que en el futuro se enfrenten dificultades para mantener este ritmo. Las mejoras en la salud deberán provenir del control de las enfermedades no transmisibles, las que presentan un avance bastante lento respecto al control de las enfermedades transmisibles. En efecto, las primeras requieren por un lado mayor control y tratamiento y, por otro lado, el uso de tecnología que demanda mayores costos. Ello implica incurrir en mayores gastos en salud con un impacto cada vez menor o marginal sobre el indicador de salud.

A pesar de estos avances, la satisfacción de la población en lo referente a atención de salud no es alta. Un 44% de los beneficiarios del sistema de seguros privados y un 52% de los beneficiarios del sistema de seguro público se sienten insatisfechos. El sector público de salud, que atiende a más de un 70% de la población del país, atraviesa por una serie de problemas de recursos y gestión, que se traducen en colas de espera para la atención, trato inadecuado, insuficiencia de fármacos, obsolescencia de los equipos y deterioro en la infraestructura. Por su parte, las personas adscritas al sector ISAPRE cuentan con acceso a tecnología moderna, cómoda hotelería y atención expedita. Sin embargo, el sector es percibido como un sistema poco equitativo en el acceso, además de presentar deficiencias en lo relativo a la cobertura de enfermedades catastróficas.

Es importante mencionar que a partir del año 1990 se produce un aumento importante del gasto público real en salud. Si bien un volumen importante de los recursos ha sido utilizado en infraestructura y equipamiento, además de financiar incrementos de salarios, éstos no se han traducido en una mayor productividad de los recursos ni han logrado mejoras en la calidad de la atención ni han hecho disminuir el grado de insatisfacción en la atención recibida por el usuario.

Existen, asimismo, problemas pendientes que afectan el funcionamiento del sector salud, los que se presentan en la siguiente sección.

III.2. Problemas pendientes

A continuación se presentan elementos que son importantes para el desarrollo futuro del sector de salud post-reforma y que, en la opinión del autor, no están presentes en la discusión actual la cual se encuentra ampliamente dominada por temas coyunturales relativos a la mezcla pública/privada en el sector de la salud en Chile.

III.2.1. Imperfecciones en el mercado de seguros de salud

En el mercado de los seguros de salud en Chile coexisten dos sistemas con lógicas distintas: FONASA, que utiliza un sistema de financiamiento redistributivo y las ISAPRE, que presentan un sistema de financiamiento individual.

El sistema FONASA cobra una prima creciente según ingreso (7% del ingreso imponible, con tope de 4,2 UF al mes) —independientemente del tamaño familiar y de los factores de riesgo de salud que presenten la persona y su grupo familiar²⁰— y otorga bonificaciones en la atención institucional que varían inversamente al nivel de ingreso. Este es un sistema en el cual no existe un vínculo entre los aportes de las personas y los beneficios que reciben del sistema. Por su parte, el sistema ISAPRE presenta planes de salud cuya calidad —en términos de cobertura, menores copagos y mayores montos límites a los gastos— aumenta en función directa del monto de la prima. Este sistema presenta un claro vínculo entre los aportes individuales y los beneficios que entrega el sistema.

La coexistencia de estos dos sistemas introduce problemas:

1. FONASA utiliza su estructura de precios (fuertemente distorsionados)²¹ y beneficios para realizar una redistribución de ingresos a través del sector salud. Es decir, este esquema hace que las personas de mayores ingresos o

²⁰ Los indigentes y no cotizantes forman parte de FONASA.

²¹ Es importante que FONASA cobre sus verdaderos costos en su arancel para de este modo reconocer el verdadero costo social de proveer estos servicios.

de menores gastos en salud dentro del sistema público aporten financieramente (subsidios cruzados) al cuidado de salud de las personas con menores ingresos o con mayores gastos de salud dentro del sistema público. Esto abre espacio para las siguientes preguntas: ¿Es ésta una manera eficiente de lograr dicha redistribución de ingresos? ¿Cuáles son los incentivos que presenta este esquema para que las personas declaren sus rentas reales?

Se estima que los subsidios cruzados dentro del sector salud no son una manera eficiente de lograr esta redistribución, la que debiera realizarse explícitamente con subsidios directos y focalizados financiados con impuestos generales. En caso contrario se provocan distorsiones innecesarias en la asignación de recursos al interior del sector salud. Por otra parte, el sistema FONASA, al no contar con un vínculo entre los beneficios y los aportes, no presenta incentivos adecuados para declarar las rentas reales, lo que requiere un sistema de información que permita monitorear de manera continua la situación de ingresos de las personas.

2. El sistema público de salud cobra precios artificialmente bajos por sus servicios y entrega un subsidio implícito a sus beneficiarios. Así, este sistema incentiva a los cotizantes de ISAPRE a atenderse en el sistema público, incluso pagando por los servicios, lo cual da origen a críticas al sistema de seguros privados. A juicio del autor, se requiere que el sistema público distinga entre los costos reales de sus servicios, que en principio debieran ser cobrados a todos los usuarios, y los esquemas de financiamiento público para subsidiar a las personas de menores recursos. Esto permitiría sincerar los precios que cobra este sector, compitiendo de manera más justa con las ISAPRE.
3. El sector FONASA en sus políticas de precios cobra primas muy inferiores a las personas de alto riesgo, tales como adultos mayores y enfermos crónicos, actuando como un asegurador último de riesgos catastróficos y crónicos. Así, muchas de las críticas que recibe el sector ISAPRE en este aspecto se deben a las distorsiones que introduce FONASA en el mercado de seguros de salud. No es que el sistema ISAPRE sea deficiente en sí mismo sino que parece serlo frente a un sistema redistributivo, con precios distorsionados, fuertemente subsidiado, y que actúa como asegurador último de riesgos catastróficos y crónicos.

Esta coexistencia de los sectores ha creado un estado de tensión, el cual es poco adecuado para el desarrollo futuro de ambos. Además, muchos de los problemas que presenta FONASA se expresan a través de sus (largas) listas de espera para acceder a determinados servicios. Estamos en presencia de una discusión seria (y a veces mal enfocada) con relación a cuál es la mezcla adecuada entre los sectores público y privado en el mercado de seguros de la salud.

III.2.2. Cotización obligatoria para salud y el diseño del mandato del seguro

Una pregunta básica es por qué se mandata en el terreno de seguros de salud. La respuesta se basa en que bajo un contexto de previsión voluntaria de salud habría individuos que, por diversas razones, optarían por no asegurarse o comprar una cobertura insuficiente de seguro, dados los riesgos objetivos que enfrentan. Esto crea una posible externalidad sobre el resto de la sociedad, que puede tomar la forma de una población con peor salud; o de la sociedad financiando la totalidad o parte de los gastos de salud de estas personas, cuando podrían haberlo hecho ellos mismos de haber sido previsores. El dilema básico es que, en este plano, no existe una amenaza creíble por parte del Estado que permita el cumplimiento de la afirmación: "quienes no obtengan suficiente cobertura, pudiendo hacerlo, deberán afrontar las consecuencias de esta decisión". Ya sea por derechos incorporados a la Constitución o las leyes, los ciudadanos saben que contarán con un subsidio estatal en la eventualidad de no poder financiar su atención de salud. Esto crea un problema ya que el grupo que al final demanda el subsidio es mucho mayor que el que se había previsto inicialmente. Por ello, personas que son merecedoras de un subsidio —en el sentido de que no pueden financiar la cobertura mínima exigida— se ven desplazadas por personas que sí habrían podido financiar. Por ello, la generosidad de la sociedad de querer cubrir y proteger a los indigentes es abusada y el beneficio se vuelve (en ocasiones) imposible de financiarla. Para evitar todo esto es que se justifica el mandato.

Hay también argumentos a favor del mandato del Estado para proteger a quienes presentan i) miopía, y ii) tasas de descuento altas. La miopía radica en no asegurarse (o no ahorrar) debido a que se subestima la probabilidad de ocurrencia del evento riesgoso (la enfermedad, en este caso). Esto puede ocurrir por ignorancia y puede ser más probable entre los más pobres. Una tasa de descuento alta consiste en descontar fuertemente lo que ocurre en el futuro (alta tasa de impaciencia), despreocupándose entonces de todos los eventos lejanos en el tiempo. Esta también es una característica de los pobres.

En opinión del autor, la necesidad del mandato en salud surge principalmente para evitar las actitudes oportunistas y no representa una solución directa tanto para la falta de información como para las personas con bajos ingresos. Sin embargo, la presencia del mandato permite solucionar en parte las consecuencias de la falta de información. A su vez, el mandato combinado con subsidios a la demanda decrecientes según mayor sea el ingreso, ayuda a solucionar el problema de las personas de más bajos recursos.

Por lo anterior, se justifica que el Estado imponga a los ciudadanos, a través de una cotización obligatoria, la obligación de ser previsores en materia de salud. No obstante, el mandato actual de destinar el 7% del ingreso disponible, con tope de 4,2 UF mensuales, adolece de dos problemas importantes:

1. En primer lugar, tal como indica Aedo (1994), la cotización actual conduce a que muchos individuos estén sobreasegurados respecto incluso del nivel óptimo social que incorpora las externalidades. Este sobreseguro constituye un impuesto para el cotizante, quien hubiera optado, comparando los beneficios y costos de los distintos niveles de compra de seguro de salud, por gastar menos en salud. Este grupo de individuos tiene un incentivo ya sea para tratar de eludirlo mediante la subdeclaración del ingreso o a través del trabajo independiente o, en el caso de que no pueda eludirlo, para sobreutilizar los servicios de salud, constituyéndose en una presión de costos sobre el sector.
2. En segundo lugar, el sistema de cotización obligatoria le permite a la persona que elige el sistema ISAPRE "diseñar" su seguro; tal como indican Aedo y Sapelli (1999), la cotización obligatoria sólo determina el gasto en seguro en el sector privado, pero no lo que debe incluir dicho seguro. Así, el asegurado puede seleccionar un paquete fuertemente concentrado en lo ambulatorio —con lo cual se asegura una devolución importante en términos de lo aportado—, pero que lo deja expuesto a un gran riesgo financiero en lo hospitalario, perdiéndose tanto las características de un seguro como también la lógica de un mandato.

III.2.3. Gastos de salud del adulto mayor y cobertura de enfermedades catastróficas²²

El problema de salud del adulto mayor y el de las enfermedades catastróficas existe, con matices distintos, para los subsistemas público y privado de salud postreforma.

Las proyecciones demográficas de la población chilena mencionadas previamente reflejan que el país se encuentra en un claro proceso de envejecimiento. Cuando los países tienen una estructura poblacional relativamente joven, pueden financiar de manera solidaria o redistributiva con impuestos generales moderados los gastos de salud de la población adulta mayor. Sin embargo, a medida que la estructura poblacional envejece tales posibilidades de financiamiento van disminuyendo porque implican cargas tributarias mayores para el país.

Estimaciones de CIEDESS (1992) indican un gasto en salud anual de 17,5 UF para el adulto mayor, el cual es más alto que el de otros grupos de la población (véase Cuadro 10). Por otra parte, el tamaño del grupo familiar disminuye a medida que aumenta la edad del jefe de hogar. Por ejemplo y de acuerdo a la misma fuente, el tamaño del grupo familiar, incluyendo al afiliado, disminuye de manera notable desde un máximo de 3,1 para una familia con jefe de hogar con edad

²² Aedo (1996) presenta una discusión más amplia con relación a estos temas.

entre 35 y 39 años, a un máximo de 1,6 para una familia con un jefe de hogar cuya edad se ubica en el rango 60-64 años y de 1,2 para una familia con un jefe de hogar de 90 años o más. De esta manera, el gasto total en salud del grupo familiar sigue una conducta decreciente a medida que la edad del jefe de hogar supera los 35 años.

CUADRO 10
GASTO ANUAL POR TIPO DE BENEFICIARIO

Tipo de beneficiario	Gasto en salud anual (UF)
Lactante	12,9
Preescolar y escolar	3,9
Hombre	8,7
Mujer en edad fértil	13,1
Mujer en edad no fértil	11,6
Adulto Mayor	17,5

Fuente: CIEDESS (1992).

Respecto de la capacidad financiera del adulto mayor para solventar sus gastos en salud es importante considerar sus pensiones de vejez. Según esto, se estima que los cotizantes hombres, al momento de su retiro de la fuerza de trabajo, tendrán una pensión bruta que se ubica entre 79 y 105% del ingreso disponible antes de la jubilación. Para las cotizantes mujeres, esta cifra se ubicará entre 57 y 75%. Así, la disponibilidad de recursos per cápita aumentaría en la tercera edad al reducirse el tamaño del grupo familiar. Debido a lo anterior, se concluye que en general no existiría un problema para el financiamiento de la salud para el adulto mayor²³.

Es importante indicar que el nivel de cobertura de la seguridad social ha disminuido sostenidamente desde la década de los ochenta, representando los cotizantes activos un 54% de la fuerza de trabajo en el año 1997. Así, sin una política que incentive una mayor cobertura del sistema de pensiones, podría existir un problema de financiamiento privado para un porcentaje importante de la población.

Para analizar alternativas de solución hay que distinguir entre un problema de corto plazo —qué hacer con la población adulta mayor que existe hoy en el país y la que entrará en este grupo en el futuro cercano— y el problema de mediano y largo plazo —qué hacer con la población que llegará a esta edad en el futuro lejano.

²³ Fischer *et al.* (1995) arriban a la misma conclusión.

El problema de corto plazo es complicado por la urgencia de su solución y porque el financiamiento de estos gastos, al romperse el financiamiento intergeneracional con las reformas de los años 80, se convierte en una deuda social que no es una responsabilidad ni del FONASA ni del sector ISAPRE. A juicio del autor, la sociedad chilena como un todo debe asumir la responsabilidad por el financiamiento de la salud del adulto mayor, a través de un subsidio explícito para que éste pueda financiar la compra de un seguro de salud, ya sea del sector público o privado. El financiamiento de este subsidio debe provenir de impuestos generales de la nación.

Para el problema de largo plazo se requiere en primer lugar solucionar los problemas en la estructura del mercado de seguros de salud del país mencionados previamente y que afectan la elección FONASA/ISAPRE para el adulto mayor. En segundo lugar, se debe pensar en políticas que incentiven el ahorro individual de manera voluntaria para los gastos del adulto mayor, entre éstas: i) una fuerte campaña de información que muestre la necesidad de precaver para el futuro; ii) una política fiscal que incentive el ahorro (ej., incentivos tributarios); y iii) una política económica que permita un crecimiento fuerte y sostenido, con generación de empleos y crecimiento en los salarios reales.

Se estima que la obligatoriedad del ahorro no debe ser promovida porque: En primer lugar, se puede percibir como un impuesto al trabajo, lo que podría implicar un menor nivel de ocupación, posiblemente una mayor subdeclaración de ingresos y una mayor informalización de las empresas de menor tamaño. En segundo lugar, la obligatoriedad afecta el ingreso disponible de los hogares justo en una etapa en la cual la composición familiar implica mayores gastos.

Fischer *et al.* (1995) sugieren que si los trabajadores activos destinan 1% de los ingresos imponibles a un fondo de capitalización, se acumularía una suma suficiente para compensar los mayores costos de salud que ocurrirán al llegar a la tercera edad. Los autores no justifican, sin embargo, exigir una cotización especial para estos efectos.

Por su parte, las enfermedades catastróficas²⁴ presentan, en general, como característica el hecho de que son de baja prevalencia y que pueden representar un fuerte impacto financiero para la familia, al generar un copago alto en relación con su capacidad de pago. Analizando la prevalencia de algunas enfermedades consideradas como catastróficas (cánceres, enfermedades isquémicas al corazón, etc.), se observa que la presencia del grupo de 65 años y más es importante. Debido a lo anterior se estima que el tema de salud referente a las enfermedades catastróficas está íntimamente relacionado con el de la salud del adulto mayor, por lo que analizar uno de ellos sin considerar el otro constituye una visión parcial para estos problemas.

²⁴ Díaz *et al.* (1995).

El sistema ISAPRE ha ido reflejando una mayor preocupación por abordar de manera adecuada los problemas derivados de las enfermedades catastróficas. Esto se ha reflejado en la aparición de planes complementarios concebidos para cubrir una lista de eventos definidos, costosos y de baja probabilidad de ocurrencia. Los planes convencionales existentes en la actualidad son claramente insuficientes por los topes y porcentajes de bonificación que contemplan.

Estos esfuerzos si bien positivos no son suficientes porque: en primer lugar, los planes complementarios son accesibles sólo para un porcentaje de la población; en segundo lugar, presentan montos que no cubren adecuadamente los gastos asociados con el tratamiento de estas enfermedades, generando un copago elevado para los afiliados; y en tercer lugar, los planes en general presentan límites de edad para sus beneficiarios, y no entregan cobertura precisamente en el rango de edad en el que las personas se encuentran más vulnerables a sufrir eventos catastróficos.

Una manera de ofrecer mayor cobertura en estas condiciones es presentar planes con menor amplitud en lo ambulatorio (lo que hace sentido desde el punto de vista de un seguro de salud con eventos casi ciertos) que ofrezcan a cambio un mayor rango —tanto en prestaciones como en montos— para las enfermedades catastróficas. Esto permite un balance adecuado en las cuentas financieras de las ISAPRE y requiere educar a la población para que acepte en sus planes este intercambio entre lo ambulatorio (más probable) y hospitalario (más incierto).

Díaz *et al.* (1995) proponen, por su parte, un interesante mecanismo, el cual consiste básicamente en dos seguros: el primero cubre sólo gastos médicos (incluyendo catástrofes) incurridos en los primeros doce o veinticuatro meses desde la firma del contrato; y el segundo cubre los incrementos de prima originados en enfermedades duraderas iniciadas durante los primeros doce o veinticuatro meses desde la firma del contrato, por encima de los aumentos de prima que sufriría una persona sana que no inicie enfermedades duraderas en ese año. La lógica del mecanismo propuesto es cubrir a las personas frente al incremento en las primas que experimentarán a lo largo de sus vidas en caso de desarrollar una enfermedad catastrófica, entregando así una real protección de largo plazo para estas personas. Lamentablemente los autores no desarrollan con amplitud esta propuesta, con lo cual sólo se puede indicar que constituye una idea interesante, cuya aplicabilidad está aún por analizarse.

III.2.4. Incremento de costos del sector salud

En la mayoría de los países, y Chile no es una excepción, se ha comenzado a experimentar un proceso de aumento sistemático de los gastos en cuidado de salud. En algunos países esto ha originado la necesidad de reforma, mientras que en otros este incremento ha contribuido a la búsqueda de maneras nuevas y originales de proveer cuidado de salud.

Tal como se muestra en el Cuadro 11, el gasto en servicios y productos médicos de los hogares ha aumentado en la última década, lo que se refleja en la nueva canasta del IPC.

CUADRO 11
PONDERADORES DE GASTO EN SALUD EN EL IPC

Subgrupo		Ponderación	
		IPC 1988	IPC 1998
Servicios Médicos	Consultas Médicas	0,61%	1,43%
	Gastos en Intervenciones	1,71%	1,65%
	Servicios de Urgencia	0,00%	0,05%
	Servicios de Laboratorio	0,25%	0,41%
	Subtotal	2,57%	3,54%
Productos Médicos	Medicamentos	1,07%	1,70%
	Otros Productos Médicos	0,31%	0,40%
	Subtotal	1,38%	2,10%
Total		3,95%	5,64%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Un problema importante es que para contener los costos en salud el sistema tenderá a cerrarse en torno a prestadores preferenciales y a planes gerenciados o administrados, lo que implica un desafío ético al limitarse la libre elección prevaleciente hoy día tanto en el sistema ISAPRE como en el sistema FONASA libre elección.

Existen diversas razones que explican el incremento de los costos. En primer lugar, hay razones de "demanda" relacionadas con cambios en los factores que la determinan y, en segundo término, hay razones de "oferta" asociadas con las fuentes de financiamiento de los gastos de salud y con los mecanismos de pago.

III.2.4.1. Cambios en la demanda por cuidado de salud

Aunque las personas son, en general, más sanas que antes, la demanda por un mejor cuidado de salud continúa elevando los costos en esta área.

Las investigaciones modernas constantemente están encontrando nuevas curas para las enfermedades, o mejorando las ya existentes. Los avances en tecnología han conducido al desarrollo de maquinarias de alta tecnología para su utilización en salud, a la vez que se descubren y desarrollan nuevas drogas de mayor efectividad. Estos avances tecnológicos implican que muchas enfermedades que eran intratables o fatales algunos años atrás, pueden ser tratadas en la actualidad

con terapias que prolongan la vida y que mejoran su calidad. Mientras, por una parte, el mejoramiento en los tratamientos puede disminuir los costos, un tratamiento nuevo puede aumentarlos. Las nuevas tecnologías requieren de personal más especializado, lo cual hace elevar tanto los salarios de los doctores como de los técnicos.

Estos avances tecnológicos implican que muchas enfermedades que eran intratables o fatales algunos años atrás pueden ser tratadas en la actualidad con éxito. Tales avances afectan también las expectativas de mejoramiento en la población. Las personas presionan al sistema prestador para realizar los tratamientos, aun cuando su efectividad clínica sea mínima, conducta que se potencia con la presencia de un pagador (compañías de seguros) que no está presente explícitamente en esta relación.

Los cambios demográficos mencionados previamente tienen también un impacto importante sobre los costos. El aumento en la esperanza de vida de la población hace que las personas no tan sólo requieran cuidado de salud por un mayor período de tiempo, sino también crea oportunidades para el desarrollo de enfermedades crónicas (hipertensión, osteoporosis, glaucomas, Alzheimer, etc.). Así, la realidad demográfica indica que estamos enfrentados a una población que ahora desarrolla más enfermedades crónicas tratables antes de su muerte, lo cual implica que se incurren en mayores gastos.

Casi la totalidad de los últimos trabajos empíricos (ya sean éstos de corte micro o macroeconómico, nacionales o internacionales) validan la incorporación del ingreso per cápita y la educación (por algún indicador) como determinantes principales de la demanda por salud. La evidencia empírica es, por tanto, clara en el sentido de que un mayor crecimiento económico está asociado con una mayor demanda por atención de salud.

Lo anterior nos permite señalar que, dadas las proyecciones de mayor crecimiento económico, empleo y salario real para el país, habría por este solo canal (efecto crecimiento) un importante impacto sobre la demanda por salud.

Un aspecto que no puede quedar fuera de las condiciones sociales y económicas son los niveles de instrucción. El avance en el número de años de escolaridad es alto tanto en la población joven como en la población femenina (en este último caso es más acelerado que el promedio), lo cual tiene connotaciones importantes sobre la demanda en salud. Todos los estudios de factores asociados a la demanda de atención infantil y asociados a la mortalidad infantil como indicador último de impacto, se relacionan directamente con los años de instrucción de la madre. Sólo una madre instruida va a exigir más atención de salud, estará más motivada y será más precoz en la atención de un proceso de enfermedad²⁵.

²⁵ Es importante considerar la mayor participación laboral de la mujer, que alcanza al 30% de la población trabajadora en 1990 y se proyecta a 35% para el año 2000. Esto planteará grandes desafíos para la atención médica, derivados de los múltiples roles que ellas están asumiendo.

Los determinantes antes mencionados también tienen y tendrán efectos en el sistema de seguros. Estudios como el de Torche y Sapelli (1997) señalan que en la determinación de la elección entre seguro público y privado, tanto el ingreso como la edad son en extremo importantes. La segmentación que se observa en el mercado laboral entre personas de alto riesgo y bajo ingreso que eligen FONASA, por un lado, y de bajo riesgo y alto ingreso, que eligen ISAPRE, por otro, da lugar a que se acentúe fuertemente la tendencia a que exista lo que parece un "descreme" en el mercado, resultando en la paradoja que aquellos más vulnerables reciben la atención de más baja calidad. En efecto, en la medida en que el ingreso promedio no crezca en la magnitud suficiente para compensar el mayor riesgo inherente a una población más envejecida, dicho "descreme" será mayor, lo que favorecerá a cierto grupo de la población que no puede beneficiarse de una mejor atención.

Una tendencia importante tiene que ver con la intensidad de la provisión de salud per cápita. Asociada con el aumento en los ingresos de la población y con los aumentos en los niveles educacionales, se observa una mayor demanda tanto de atención de salud —curativa y preventiva—, como una mayor preocupación con relación a la calidad de la atención. Estos factores pueden estar incidiendo también en los aumentos de costos que percibimos en el país.

Las personas hoy día tienen mayor información, mayores expectativas respecto a salud y exigen mayor calidad, tal como han aprendido a hacerlo en otras áreas de la economía. Éste es un hecho creciente que va a condicionar la evolución del sistema de salud y el mercado de las aseguradoras, y que se reflejará en los costos del sector. En particular, ello obligará a cambiar la noción de integralidad de las atenciones de salud presente en el sector público de salud²⁶ por un derecho quizás limitado en términos de servicio, pero garantizado en términos de cobertura y oportunidad.

III.2.4.2. El lado de la oferta

Por el lado de la oferta, la disposición de financiamiento para el cuidado de la salud y los mecanismos de pago tienen un impacto sobre los costos del cuidado de la salud.

A medida que el ingreso nacional de un país aumenta no es sorprendente que una proporción de esa mayor riqueza se dedique al cuidado de la salud. Tal como se ha mencionado previamente, los datos sugieren que a medida que aumenta el ingreso nacional los países aumentan más que proporcionalmente sus gastos en salud.

²⁶ En el sector público de salud existe el discurso tradicional de que se puede dar una atención integral y completa de salud a toda la población. La realidad de escasez de recursos que adolece el sector se traduce en la práctica en un racionamiento implícito de los recursos sin mayores consideraciones hacia la persona, lo que se refleja en las colas de acceso, escasez de fármacos y deterioro en la infraestructura, entre otros.

La manera como se pagan los servicios de salud también tiene un impacto sobre la cantidad y los costos de los servicios provistos. Diferentes métodos de pago entregan a los prestadores de servicios y a los pacientes distintos incentivos, ya sea para economizar o para sobreutilizar los cuidados de salud, lo cual tiene un efecto obvio sobre los costos totales.

Detrás del aumento de costos también se encuentra el aumento en los precios generales de la economía, pero aún más específico es que los precios del sector salud han aumentado en mayor medida que los precios de los demás bienes. Esto tal vez esté relacionado con el envejecimiento de la población, el cambio tecnológico y los esquemas de financiamiento que quizás no presentan incentivos adecuados para controlar costos.

III.2.5. Opciones individuales en el sistema de seguros de salud ISAPRE

El sistema ISAPRE fue concebido como un sistema de seguros individuales de salud. Esto se basa en respetar la diversidad de las preferencias de los individuos y permitir su elección tanto de los proveedores de salud como de las características de sus seguros. Sin embargo, en el mercado de los seguros de salud adquieren una importancia creciente las opciones colectivas ya sea en la forma de opciones contratadas con una ISAPRE (planes matrimoniales y planes colectivos homogéneos o estratificados con o sin aporte del empleador) o a través de la opción de la ISAPRE cerrada (los trabajadores y el empleador acuerdan formar una ISAPRE propia).

La opción colectiva es más eficiente que la opción individual, por cuanto esta última²⁷:

1. Es una opción que no utiliza las economías de escala en la adquisición y manejo de la información. Estas economías de escala se logran con los planes ofrecidos a grupos de individuos por las agencias especializadas en seleccionar los mejores seguros de salud para los individuos. A su vez, es conveniente resaltar la importancia que sobre la eficiencia del sector tiene el buscar unidades de referencia comunes que le permitan al consumidor la comparación de distintos programas de salud. Se hace necesario aumentar, homogeneizar y mejorar la información que recibe el cotizante.
2. Los seguros colectivos permiten evitar el problema de la selección adversa que enfrentan todos los seguros, si los grupos a asegurarse se han formado por otras razones que no sean comprar un seguro de salud. Esto permite a la aseguradora reducir sustancialmente sus costos y colocarle un precio al seguro como si el asegurador fuera una persona promedio de la población.

²⁷ Aedo y Sapelli (1999).

3. Los gastos de administración y ventas del sistema ISAPRE podrían ser menores bajo una lógica colectiva de los planes, al utilizarse economías de escala tanto al nivel de inscripción de los asegurados como al nivel de manejo de los servicios.

Se estima que en el largo plazo la opción colectiva en seguros de salud debiera ser la forma predominante en el mercado de seguros de salud, debido a las múltiples ventajas que representa por sobre la opción individual.

La situación en Chile hoy en materia de seguros colectivos adolece de dos defectos que pueden ser corregidos: en primer lugar, la legislación que rige la relación entre las ISAPRE y sus afiliados establece que los contratos son individuales. Frente a esta situación los afiliados a ISAPRE abiertas en planes colectivos deben efectuar un contrato individual. Esta situación provoca algunas ineficiencias, como, por ejemplo, que para terminar un contrato colectivo se debe esperar a que cada uno de los individuos que forman parte de él cumplan con el plazo mínimo de duración de sus contratos individuales. En segundo lugar, la opción de seguros colectivos en su forma actual no representa una solución para muchas personas: trabajadores en empresas sin planes colectivos; trabajadores del sector público; trabajadores independientes; desocupados; pasivos; personas fuera de la fuerza laboral; etc. En tercer lugar, el contrato colectivo en su forma actual (asociada fuertemente al empleador) es un desincentivo para cambiar de trabajo.

Se estima que la solución a dichos problemas pasa por una reforma a la normativa que afecta la relación entre ISAPRE y afiliados, con el objeto de reconocer y permitir explícitamente la opción colectiva en adición a la opción individual.

III.2.6. ¿Eliminación de subsidios a la demanda en salud?²⁸

Se discutió en el Congreso Nacional un proyecto de ley cuyos objetivos eran "resolver las inequidades en el acceso a la atención de salud, tanto entre los sistemas público y privado, como entre regiones, grupos étnicos, socioeconómicos y geográficos" y "utilizar con mayor eficiencia los recursos aportados por los cotizantes y el Estado, en función de resguardar y garantizar los derechos de los beneficiarios del sector público de salud". La propuesta gubernamental se refería, en parte, a eliminar gradualmente el subsidio a la demanda al que los trabajadores dependientes tenían derecho.

El artículo 8 de la Ley 18.566, de 1986, establecía que los trabajadores dependientes del sector privado podían solicitar a sus empleadores que les efectuaran, con cargo a éstos y que recuperarían como crédito fiscal, una cotización adicional de hasta 2% de la remuneración imponible en la ISAPRE en que estaban afiliados. Dicho subsidio se entregaba siempre que la cotización legal de 7% más

²⁸ Ver informes TASC 78, de 1997, y 83, de 1998.

la adicional de 2% no superarán 1 UF mensual, más 0,5 UF por cada carga afecta a asignación familiar, con tope de 4,2 UF. Debido a que los recursos se le otorgaban al cotizante, las ISAPRE competían entre ellas por captar este segmento del mercado. Por eso, éste constituía un subsidio a la demanda y no a las ISAPRE, como erróneamente se ha señalado.

La propuesta de ley consistía en eliminar el subsidio en un plazo de 54 meses y transferir los recursos a FONASA²⁹, efectuándose la eliminación de manera gradual. La propuesta de eliminación del subsidio del 2% se justificaba en parte por aspectos de equidad, vinculándolo con el tema de la utilización de hospitales y consultorios públicos por parte de quienes son beneficiarios de ISAPRE, sin que estos últimos paguen en su totalidad por las atenciones prestadas, en desmedro de aquellos que son beneficiarios de FONASA.

Este argumento era incorrecto por dos razones:

1. Tal como ha sido mencionado anteriormente, FONASA recibe importantes subsidios directos del tesoro público (un 45% de los aportes presupuestados para FONASA en 1998 provenían del aporte fiscal).
2. El problema de identificar los beneficiarios para cobrar por las atenciones prestadas en el sistema público era fácilmente solucionable con la aplicación de medidas técnicas y administrativas, sin requerir de la eliminación del subsidio del 2%³⁰.

En opinión del autor, no parece razonable mezclar un problema de identificación de beneficiarios de responsabilidad exclusiva del sistema público, con la eliminación del subsidio del 2%, el cual debía ser evaluado por sus propios méritos y no por motivos ajenos a su diseño.

Un segundo argumento que entregó la autoridad económica para justificar la eliminación del subsidio tiene que ver con su carácter regresivo, ya que beneficiaba en mayor proporción a sectores de ingresos relativamente altos. Según cifras de la Asociación de ISAPRE, el grueso de los cotizantes beneficiados en el año 1997 tenía ingresos mensuales entre los \$ 100 mil y \$ 250 mil. Ello sugería que había espacio para mejorar su focalización nuevamente sin justificar su eliminación.

En opinión del autor, el problema de fondo en esta discusión tiene que ver con cuál es la opción elegida para transferir los subsidios del Estado hacia las personas. Existen dos modalidades: la primera conocida como subsidios a la deman-

²⁹ Se habla de utilizar estos recursos para apoyar el financiamiento del Programa de Oportunidades de Atención a las Personas; para apoyar la formación de especialistas, para el desarrollo de un programa de incentivos al mejoramiento de la calidad de la atención primaria y para reducir los copagos de los beneficiarios de FONASA en la modalidad de libre elección.

³⁰ Un problema que parece alimentar el recelo de ciertos sectores hacia las ISAPRE tiene que ver con algunos servicios de salud que ofrece el sector público, con financiamiento del aporte fiscal, en forma gratuita a todas las personas independientemente del sistema de salud (programas de vacunación, subsidio pre y postnatal, y programas ministeriales de protección y fomento a la salud).

da, que consiste en entregar los subsidios a las personas para que éstas, de manera soberana, informada y libre, escojan entre ISAPRE y FONASA. La segunda, conocida como subsidio a la oferta, consiste en el ingreso automático a una de estas compañías aseguradoras, en este caso a FONASA, en cuyo caso esta institución recibe directamente el subsidio del Estado.

La literatura económica es clara al destacar las ventajas relativas que tienen los subsidios a la demanda: por un lado, privilegian las decisiones personales y, por otro, incentivan la eficiencia de las instituciones que tienen que competir por los cotizantes. Así, cuesta entender la racionalidad de los argumentos a favor de la eliminación del subsidio a la demanda del 2%, los que con toda certeza tienen más que ver con el pensamiento de ideológicos relacionados con el rol de los sectores público y privado en el ámbito salud.

No cabe duda que la eliminación del subsidio afectará a sus actuales beneficiarios. Por una parte, aquellos que recibían el subsidio y tras su eliminación se queden en el sistema de ISAPRE, se verán perjudicados al contar con menores recursos y enfrentar un seguro de mayor costo. Por otra parte, los individuos que se cambien a FONASA se verán beneficiados sólo si los recursos transferidos generan incrementos significativos en la calidad y cobertura de los servicios ofrecidos por el sistema de salud público. Sin embargo, uno debe ser escéptico a este respecto ya que, en primer lugar, en los últimos siete años el aporte fiscal para el sistema de salud se ha duplicado en términos reales, sin que exista evidencia de un sustancial mejoramiento en la cobertura y calidad de los servicios prestados. En segundo lugar, el efecto neto de la reasignación del subsidio hacia FONASA (excluyendo el aumento de ingresos por cotizaciones) involucra recursos que representan una fracción ínfima de sus actuales gastos. De hecho, los 35 millones de dólares que traspasó el gobierno durante 1997 por este concepto equivalen a 2% de los ingresos considerados en el presupuesto de FONASA para 1998. Así, no es racional esperar que con estos recursos adicionales se obtenga un aumento significativo en calidad y cobertura de servicios en FONASA.

III.3. Conclusión

Chile ha conseguido en las últimas décadas indicadores globales de salud, esperanza de vida al nacer y mortalidad general, superiores a los esperados de acuerdo al nivel de desarrollo del país. No obstante estos avances, la satisfacción de la población en lo referente a atención de salud no es alta. El sector público de salud atraviesa por una serie de problemas de gestión y de recursos, mientras que el sistema ISAPRE es percibido como un sistema que permite el acceso a buenos servicios de salud, pero cuyo funcionamiento no es del todo equitativo, al no ofrecer una alternativa clara de solución para los problemas de la población adulta mayor y los enfermos crónicos.

El sistema de seguro de salud chileno no constituye un sistema en sí mismo sino más bien dos subsistemas (público y privado) funcionando en paralelo, con poca coordinación entre ellos, y con formas de operación en algunos casos incompatibles. Un problema fundamental tiene que ver con el diseño del mandato actual de destinar el 7% del ingreso a la compra de un seguro de salud. Este mandato determina el gasto en seguro, pero no qué debe incluir el mismo. Esto permite evadir el mandato asegurándose contra eventos ciertos, con lo cual se obtiene una devolución importante de la prima, pero se deja de tener un seguro.

Esta problemática hace necesario discutir alternativas de reformas, las cuales deben incluir un conjunto de actividades que promuevan la eficiencia en la provisión de servicios de salud en el sistema público, a través de subsidios a la demanda que busquen mejorar la equidad del sistema, incorporando en forma más completa las enfermedades catastróficas en los seguros ofrecidos, y contener costos por medio de mecanismos de pagos innovadores.

En la siguiente sección se plantea una propuesta fórmula: se propone cambiar el mandato actual de destinar el 7% del ingreso a la compra de un seguro de salud, por la alternativa de mandar la compra de un seguro catastrófico (SC) que cubra completamente al cotizante y su familia, por todos los gastos que superen un porcentaje, que se debe determinar, de su ingreso familiar anual. La propuesta elimina los subsidios cruzados de las personas de bajo a alto riesgo presentes hoy en el sistema, para incorporar un esquema de subsidios directos a la demanda para financiar la diferencia entre el costo del SC y el 7% del ingreso, lo que facilitaría el funcionamiento de las aseguradoras privadas y evitaría los problemas de selección de riesgo y "descreme" del mercado que la regulación actual genera. Para asegurar la movilidad de las personas se propone que los SC reembolsen a quienes se les detecte una enfermedad crónica una suma similar al valor presente de los gastos que dicha enfermedad implica en promedio. El sistema de SC se puede combinar con una cuenta de ahorro para salud (CAPS) para financiar una porción del deducible del SC. Finalmente, se postula resolver la incompatibilidad del sistema de seguros privado con el público, cambiando la estructura de este último.

Esta propuesta tiene como objetivos que la calidad de la atención de salud y satisfacción de los consumidores se maximicen al menor costo (eficiencia microeconómica); que la gente participe en el financiamiento de la salud en relación a su ingreso y no en relación a sus riesgos de salud (equidad en el financiamiento); y que acceda a la atención de salud de acuerdo a su necesidad y no al ingreso (equidad en el acceso).

IV. ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL SECTOR SALUD

Aedo y Sapelli (1999) proponen un esquema de reforma para el sector de seguros de salud de Chile que permite superar algunas de las deficiencias que presenta el sistema y que han sido mencionadas anteriormente. Debido a su impor-

tancia, se presenta ahora un esquema resumido de esta propuesta. De acuerdo a los autores, este sistema debiera tener las siguientes características:

1. Se separaría el componente seguro de salud del componente subsidio de incapacidad laboral.
2. Toda la población estaría mandatada a obtener un seguro.
3. Las personas podrían elegir libremente donde asegurarse.
4. El seguro que se mandataría es un seguro catastrófico (SC) que cubriría completamente al cotizante y su familia, por todos los gastos que superen un porcentaje a determinar de su ingreso familiar anual. La cobertura mínima mandatada estaría así relacionada con el ingreso.
5. En la transición, las personas tendrían un período de libre adscripción en las diferentes aseguradoras privadas que ofrezcan el SC. Después de este período las personas que no ejercieran su derecho entrarán a una lista que manejaría el Estado, cuya cobertura de seguros de salud se licitaría entre las distintas aseguradoras. Las primas se obtendrían por medio del sistema impositivo y del sistema de bienestar. Si las personas no pagaran impuestos, fueran trabajadores independientes o no recibieran ningún otro pago del Estado, deberían cancelar las primas al interactuar con el sistema de salud.
6. El cotizante para el cual la prima del seguro catastrófico fuese mayor que el 7% de su ingreso familiar, tendría derecho a un subsidio por la diferencia entre la prima y el 7% del ingreso. Este subsidio sería entregado directamente por el Estado a la aseguradora. Con el objeto de que el compromiso fiscal fuese conocido *ex ante* y para evitar incentivos perversos, los autores sugieren que los subsidios sean calculados según una tabla de primas preestablecidas. Para estos efectos se puede utilizar la tabla de primas de la aseguradora licitada para la población que no ejerce su opción de elegir aseguradora o, de manera alternativa, las primas de la aseguradora más barata.
7. Con el objeto de asegurar la movilidad futura de los afiliados entre aseguradoras, los seguros catastróficos reembolsarían a quienes se les detecte una enfermedad crónica una suma similar al valor presente de los incrementos futuros de las primas que dicha enfermedad implica en promedio.
8. El sistema de seguro catastrófico (SC) podría combinarse con una cuenta de ahorro para salud (CAPS), la que podría financiar una porción del deducible del primero. Para conformarla se podría hacer lo siguiente:
 - Se aportaría un porcentaje del ingreso al mes, de dos a cuatro años consecutivos, hasta acumular dos tercios del deducible del seguro catastrófico.

- En cada mes se aportaría el porcentaje estipulado del ingreso o dicho porcentaje del ingreso menos los gastos en salud del mes. De ser negativo, el aporte no se haría y se acarrearía el saldo negativo para el mes siguiente.
 - Se aportaría al mismo seguro en que se tiene el seguro catastrófico o a la compañía con la cual la aseguradora haya establecido un contrato de manejo de cuentas.
 - Todo aquello acumulado en la cuenta que sea mayor que dos tercios del deducible del seguro catastrófico sería de libre disposición. Si la persona quedara desempleada, no podría retirarse la cuenta, pero sí podría deducirse de la CAPS la prima del SC.
 - El dinero acumulado en la CAPS se podría gastar en todo lo relacionado con salud.
 - La recolección de la prima en el caso de los trabajadores dependientes se haría por el empleador. Para los independientes, sería en forma individual sobre la base de una declaración jurada. Debería crearse una instancia de control ante la cual debería demostrarse que se está asegurado.
9. La reforma del FONASA y de los hospitales del MS incluiría aspectos jurídicos, gerenciales y de activos. Jurídicamente aparecerían dos entidades nuevas: una aseguradora pública de salud y una administradora de servicios hospitalarios. La aseguradora pública competiría en el mercado de SC en pie de igualdad con las privadas. La administradora de servicios hospitalarios licitaría la administración de los hospitales, y los activos se dejarían a disposición de las empresas administradoras (pero no podrían enajenarse, salvo autorización especial). La concesión sería por un período de tiempo, plazo después del cual se evaluaría la experiencia y se relicitarían.
10. Para el seguro de incapacidad laboral, se propone que las mismas empresas lo administren. La empresa estaría obligada a pagar a los trabajadores enfermos un porcentaje de su sueldo con un deducible. Su obligación sería menor que el 100% del ingreso y el deducible podría ser de dos o tres días. Este derecho tendría un tope de días hábiles por año, días que serían acumulables de año en año. Los empleadores estarían obligados a reasegurarse como empresa en una aseguradora e incorporar a ella a todos sus trabajadores. Los empleadores tendrían la facultad de cambiarse de aseguradora una vez al año. La cotización sería negociada entre el empleador y la aseguradora escogida.

A continuación se ofrece un cuadro resumen con los elementos esenciales contenidos en la propuesta de Aedo y Sapelli.

CUADRO 12
RESUMEN DE LA PROPUESTA

Características	Situación actual	Situación propuesta
Mandato	Sí	Sí
Extensión del mandato	Trabajadores dependientes	Todos
Derechos población no mandatada	Ministerio de Salud	No aplicable
Tipo de mandato	Seguro valor 7% ingreso	Seguro contra eventos catastróficos (y cuenta de ahorro)
Financiamiento	7%	El costo del SC hasta tope
Subsidio	2%	A la población con bajos ingresos o altos riesgos
FONASA	Aseguradora estatal con <i>status</i> especial	Aseguradora sin <i>status</i> especial
Financiamiento público	Principalmente oferta	Principalmente demanda

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, C., 1994, "Sector Salud en Chile: Un gran desafío", en *Chile hacia el 2000*, editado por Felipe Larraín B., Centro de Estudios Públicos.
- , 1996, "Los problemas de salud del adulto mayor y las enfermedades catastróficas", *Estudios Públicos*, 63 (invierno).
- , R. Bergoeing, y E. Saavedra, 1998, "El Sistema de Seguridad Social Chileno: Un Estudio Prospectivo", mimeo, Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado.
- y C. Sapelli, 1999, "Una propuesta para la reforma del sistema de seguros de salud en Chile", *Estudios Públicos*, 75 (invierno).
- CIEDESS, 1992, "La tercera edad y el sistema ISAPRE".
- Díaz, C., R. Gazitúa, A. Torche, S. Valdés, 1995, "Estudio: Alternativas de Solución para el Financiamiento de la Salud en la Tercera Edad en el Sistema ISAPRE", Superintendencia de ISAPRE.
- Fischer, R.; A. Mizala; P. Romaguera, 1995, "Estudio: Cobertura Catastrófica para los Cotizantes del Sistema de ISAPRE", Superintendencia de ISAPRE.
- y P. Serra, 1996, "Análisis Económico del Sistema de Seguros de Salud en Chile", *Revista de Análisis Económico*, N° 11.
- FONASA, *Boletín Estadístico*, varios números.

- Giaconi, J, 1994, "Proyecciones de las reformas introducidas en el sector salud por el Gobierno de las Fuerzas Armadas (1973-1990)", en *La Salud en Chile, Evolución y Perspectivas*, editado por Ernesto Miranda, Centro de Estudios Públicos.
- Jiménez, J. y T. J. Bossert, 1995, "Chile's Health Sector Reform: lessons from four reform periods", en *Health Sector Reform in Developing Countries*, editado por P. Berman, Harvard University Press.
- Loyola, V. y M. Vergara, 1994, "Evolución Histórica del Sistema de Salud", en *La Salud en Chile, Evolución y Perspectivas*, editado por Ernesto Miranda, editor, Centro de Estudios Públicos.
- Ministerio de Salud, 1998, *Boletín Estadístico*.
- Miranda, E., 1994, "Descentralización y Privatización del Sistema de Salud Chileno", en *La Salud en Chile, Evolución y Perspectivas*, Ernesto Miranda, editor, Centro de Estudios Públicos.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, Boletines del Programa de Economía de la Salud, junio y octubre.
- Superintendencia de ISAPRE, 1998, Series Estadísticas del Sistema ISAPRE 1981-1997.
- TASC, N° 78, 1997, "Reformas Previsionales: Subsidio a la salud privada y costos de AFP", Programa de Posgrado en Economía ILADES/Georgetown University.
- TASC N° 83, 1998, "Perfeccionamiento del Sector Salud y la Derogación del Subsidio del 2%", Programa de Posgrado en Economía ILADES/Georgetown University.
- Torche, A. y C. Sapelli, 1997, "¿FONASA para pobres, ISAPRE para ricos? Un estudio de los determinantes de la elección entre seguro público y privado", mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto.
- Universidad de Chile, 1998, "Evaluación del Proceso de Reforma del Sector Público Chileno: una Experiencia de 20 años", mimeo, Instituto de Economía-PIAS. ●

Hector Barro B., Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Ph.D. en la Universidad de California, Los Angeles. Investigador y Coordinador de Estudios de Casos de Estudios Públicos. Email: hbarro@cepchile.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Bárbara Vergara, María Paziani, Pablo González, Gerardo Larrañaga, Alfredo Prieto y Rodrigo Vergara en una primera versión de este artículo. Los errores que permanezcan son, sin embargo, de exclusiva responsabilidad del autor.

Capítulo 15

Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile

HARALD BEYER B.

La desigualdad en el origen en la concentración de la propiedad de la tierra ha sido dado desde los tiempos de la Colonia¹. Si bien esta desigualdad ha sido discutida sobre todo desde una perspectiva histórica, existen evidencias de esta desigualdad que se repiten en la actualidad. Por una parte, está el hecho de que en la actualidad es una facción relativamente pequeña de propietarios de la agricultura que representa en este momento un 2,5% del PIB, pero que en el pasado su participación en el producto y por lo tanto en los ingresos era más significativa. Por ejemplo en 1988 representaba un 14% del PIB. Por otra parte, los ingresos procedentes de la propiedad de la tierra en Chile son los que muestran las grandes diferencias de ingresos que hay en el país.

Con todo, se podría argumentar que los ingresos procedentes de la agricultura fueran invertidos en otros sectores de la economía que ayudarían a mantener la concentración de la propiedad, ya sea de las áreas de cultivo de alta rentabilidad, la ganadería, etc. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que la concentración de la propiedad agrícola es especialmente importante. En Chile, como en otros países, se presentan antecedentes que muestran que la concentración de la propiedad en los diez grandes propietarios más grandes de Chile es inferior a la de países como Alemania, Francia, Dinamarca, España y Suecia, los que tienen distribuciones de ingresos más desiguales que Chile. No pretendo concluir a partir de estos antecedentes que la propiedad en Chile está relativamente desconcentrada sólo porque se refiere a la afirmación de que la concentración de los activos en los diez grandes propietarios, en gran medida, determina la desigual distribución del ingreso en Chile.

La realidad es que los ingresos de los hogares en Chile son muy desiguales debido a los desequilibrios porque los ingresos del trabajo son los que más contribuyen a la hora de explicar estos ingresos desiguales. En efecto, una vez controlados

¹ Entre otros, esta argumentación ha sido sostenida por Haddad (1981) y Haddad y Haggard (1992). La evidencia empírica, además, que la desigual distribución de ingresos que se observa en Chile es el resultado de la concentración de la propiedad de la tierra.

² Chile ha sido un proceso de redistribución de la tierra a favor de los pequeños propietarios.

HARALD BEYER B. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. (c) Universidad de California, Los Angeles. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Email: hbeyer@cepchile.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Bárbara Eyzaguirre, Loreto Fontaine, Pablo González, Osvaldo Larrañaga, Alfredo Prieto y Rodrigo Vergara a una primera versión de este artículo. Los errores que permanezcan son, sin embargo, de exclusiva responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCIÓN

Chile presenta una importante desigualdad de ingresos. La distribución del ingreso en Chile está en torno al promedio de América Latina, región que a su vez exhibe una de las distribuciones más desiguales del mundo. Se ha sostenido que esta desigualdad tiene su origen en la concentración de la propiedad que se habría dado desde los tiempos de la Colonia¹. Si bien esta argumentación es plausible, sobre todo desde una perspectiva histórica², actualmente no se ofrece evidencia que la respalde³. Por otra parte, está referida de manera principal a la tierra, que en la actualidad es una fuente relativamente menos importante de ingresos. La agricultura representa en este momento un 6,5% del PIB. Claro que en el pasado su participación en el producto y, por lo tanto, en los ingresos era más significativa. Por ejemplo, en 1948 representaba un 14% del PIB. De esta manera, los ingresos provenientes de la propiedad de la tierra difícilmente pueden explicar las grandes diferencias de ingreso que hay en el país.

Con todo, se podría argumentar que los ingresos pasados provenientes de la agricultura fueron invertidos en otros sectores de la economía que permitieron mantener la concentración de la propiedad, ya no de las tierras sino de la industria, la banca, etc. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que la concentración accionaria tampoco es especialmente importante. Burki y Perry (1998) presentan antecedentes que muestran que la concentración de la propiedad en las diez empresas más grandes de Chile es inferior a la de países como Alemania, Bélgica, Dinamarca, España y Suiza, los que tienen distribuciones del ingreso menos desiguales que Chile. No pretendemos concluir, a partir de estos antecedentes, que la propiedad en Chile está relativamente desconcentrada, sólo restarle dramatismo a la afirmación de que la concentración de los activos es tan exagerada que, en gran medida, determina la desigual distribución del ingreso en Chile.

La realidad es que los ingresos de los hogares en Chile son comparativamente desiguales porque los ingresos del trabajo lo son⁴. La educación es relevante a la hora de explicar estos ingresos desiguales. En efecto, una cifra cercana al

¹ Entre otros, este argumento ha sido sostenido por Maddison (1989) y Ramos (1996). Esta afirmación explicaría, además, que la desigual distribución de ingresos sea común a toda la región latinoamericana.

² Chile inició un proceso de reforma agraria con la aprobación de la Ley 16.640 del 28 de julio de 1967. Contemplaba la posibilidad de expropiar todos los predios de más de 80 hectáreas de riego básico. Según el Censo Agropecuario de 1965, un 2,09% de los predios agrícolas existentes a esa fecha satisfacían este criterio. Ellos representaban un 55,4% de las hectáreas de riego básico disponibles en el país.

³ La evidencia más bien apunta a que la propiedad agrícola está dispersa —véase Ortega (1988)—, especialmente aquella de más alta productividad.

⁴ Véase Beyer (1997). Cabe hacer la salvedad de que los ingresos del capital no son adecuadamente capturados en las encuestas de ingreso llevadas a cabo en Chile. Los ingresos del trabajo tal vez capturen parte de esos ingresos.

45% de la variabilidad en los ingresos de los asalariados hombres se explicaría por diferencias en los niveles educacionales (Beyer, 1998). Chile tiene una historia educacional deficiente, en el sentido de que la educación básica masiva es un fenómeno de las últimas cuatro décadas y la educación media, sin ser aún masiva, ha experimentado un fuerte aumento sólo en las últimas tres décadas, pero con niveles bajos de cobertura, inferiores a 30% en 1970⁵. Ello hace que aún en la actualidad se observen importantes diferencias educacionales en su fuerza de trabajo; desde luego mucho más que las que se observan en los países más desarrollados o del sudeste asiático. Éste es un fenómeno que se repite en una medida similar en el resto de América Latina. No debe extrañarnos, entonces, que con pocas excepciones esta región presente altas desigualdades de ingreso. Es curioso que países como Argentina y Uruguay, que presentan una masificación temprana de la educación, exhiben hoy los menores niveles de desigualdad en la región. La educación en Chile, además, presenta diferencias significativas de calidad que seguramente juegan un papel importante en la determinación de los ingresos de los chilenos. Pero, a la vez, las diferencias en calidad pueden afectar los años de educación alcanzados, con lo que el impacto de la calidad educacional en las desigualdades de ingreso sería muy importante⁶.

Por otra parte, dicha calidad parecería correlacionarse en forma positiva con el nivel socioeconómico de los alumnos. Las escuelas que obtuvieron los resultados educacionales menos satisfactorios son por lo general aquellas que tienen alumnos de menores recursos⁷. Estos alumnos asistirían a escuelas públicas y, en una menor proporción, a escuelas privadas con financiamiento público. Estas escuelas atenderían mayoritariamente a la clase media. Un pequeño grupo que no supera el 9% de los alumnos asiste a establecimientos privados pagados. Éstos alcanzan, en las pruebas nacionales, resultados que superan con largueza los de los otros establecimientos educacionales del país, factor que se repite en las pruebas de ingreso a las universidades. No cabe duda de que esta situación genera una sensación de injusticia. De ahí que lograr un alto nivel educacional, tanto en cantidad como en calidad, de los niños de menores recursos aparezca como un objetivo principal de la política social de Chile⁸.

⁵ Las cifras históricas de cobertura en educación básica y media pueden consultarse en Empresas CB, 1998.

⁶ Por calidad de la educación no sólo entendemos los resultados obtenidos por las distintas escuelas en pruebas nacionales tomadas desde 1982 en adelante. Un componente importante es el de indicadores tales como tiempos de egreso, retención escolar y tasas de repitencia, entre otros.

⁷ Podría argumentarse que los alumnos de menores ingresos viven en ambientes familiares que no promueven el estudio y que, por lo tanto, afectan su rendimiento escolar. Sin embargo, existen en el país suficientes experiencias educacionales exitosas con alumnos de bajos ingresos que tienden a contradecir esta afirmación.

⁸ El tema de la calidad de la educación preocupa no sólo a países en vías de desarrollo como el nuestro, sino también a países desarrollados como Estados Unidos y Gran Bretaña. El debate en esos países lo han detonado los malos resultados educacionales y, en menor medida, los aumentos en la desigualdad de ingresos. Los niveles de desigualdad, sin embargo, siguen siendo menores que los de Chile.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

La educación masiva es un fenómeno reciente en nuestra historia. Hacia fines de la década de los 40 la cobertura en educación básica (medida como matrícula sobre la población entre 6 y 14 años) alcanzaba sólo a un 60%. La cobertura en educación media (medida como matrícula total en educación media sobre la población entre 15 y 19 años) no superaba el 8%. En la actualidad la cobertura en educación básica está en torno a 100% y en educación media se acerca al 60%⁹. En nuestra historia republicana encontramos distintas fases en la expansión del stock de capital humano, medido por años promedio de escolaridad de la población total. En los primeros 50 años de vida independiente, esto es, entre 1810 y 1860, el promedio de escolaridad de los chilenos no alcanzó el año. Desde 1860 en adelante se observa un fuerte crecimiento de la escolaridad desde menos de un año promedio hasta los 3 años en 1920. Los siguientes cuarenta años reflejan un estancamiento de un grado tal que en 1960 aún no se alcanzaban los cuatro años de escolaridad promedio para la población total del país. Desde esta fecha en adelante se observa una tasa de crecimiento elevada en la educación, llegando en la actualidad a poco más de 7 años¹⁰.

El aumento en la escolaridad promedio en las últimas décadas se refleja en el Cuadro 1, que recoge la información para la población de más de 15 años. Para este grupo, la escolaridad promedio alcanzaba a los 4,7 años en 1960. El relativamente alto coeficiente de variación para ese año refleja, por otra parte, las altas diferencias educacionales que existían en la población.

CUADRO 1
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS

	Años Promedio de Escolaridad	Coefficiente de Variación
Censo 1960	4,7	0,79
Censo 1982	7,3	0,56
Censo 1992	8,8	0,48

Fuente: Elaboración propia a partir de Censos Nacionales de Población.

⁹ De acuerdo a una metodología más adecuada utilizada por el Ministerio de Educación (1996), la cobertura en educación media alcanzaría al 82%. Utilizamos estas cifras para realizar la comparación histórica. Las cifras de los 50 provienen de PIIE (1984), Cuadros 4 y 5 del anexo al Capítulo 6. De acuerdo al Ministerio de Educación (1996), la cifra de cobertura del 82% se compara con una cobertura de 50% en 1970.

¹⁰ Estas cifras provienen de Empresas CB, 1998.

Sirva como referencia del estado educacional de la población chilena a 1960, la escolaridad promedio que, sobre igual base de población, reporta Maddison (1989) a comienzos del siglo 20. Estados Unidos tenía una escolaridad promedio de 7,86 años. Alemania 8,37; Francia 6,99 y el Reino Unido 8,12. Incluso Japón, entonces un país pobre, tenía una escolaridad superior al Chile de 1960: un promedio de 5,36 años. Debe señalarse que el PIB per cápita de Chile en 1960, en dólares de igual poder de compra, era similar al de los Estados Unidos y del Reino Unido de 1900 y superior al de Alemania y Francia de la época. Por otra parte, era aproximadamente cuatro veces el de Japón¹¹. No hay que buscar, entonces, estas diferencias educacionales en los diversos niveles de desarrollo de los países. Las cifras del Censo de 1982 y de 1992 confirman que la escolaridad promedio de la población ha aumentado significativamente. Por supuesto, también lo ha hecho la de los países mencionados, que en la actualidad se encuentra en torno a los 14 años de escolaridad.

Esta cobertura educacional menos que satisfactoria tiene raíces históricas. Desde luego, la poca preocupación en tiempos de la Colonia por educar a la población del país (Labarca, 1939). En los albores de la República se pretende impulsar la educación popular. Se crea el Instituto Nacional en 1813. También en el mismo año se dicta el primer reglamento escolar de la República de Chile. Establece, entre otros aspectos, que se abra una escuela de varones y otra de niñas en todas las villas y pueblos con más de 50 vecinos. La Reconquista y los avatares políticos de los lustros siguientes, sin embargo, no permiten una consolidación de la educación chilena. En la década de 1820 se realizan esfuerzos para consolidar la educación secundaria, no así la primaria, que se estimaba incumbía a los conventos, municipalidades y a los particulares. En Santiago, por ejemplo, en 1831 no había ninguna escuela fiscal. De las 82 escuelas existentes, 8 eran municipales, 7 conventuales, 3 parroquiales y 64 particulares (Campos Harriet, 1960).

En los inicios de la educación primaria en Chile, entonces, no existía una presencia fiscal importante. La Constitución de 1833, sin embargo, comienza a sentar las bases de un Estado docente. En su artículo 153 sostiene que la educación pública es una atención preferente del Estado y que el Congreso Nacional formará un plan general de educación nacional. En el 154 se agrega que "habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del Gobierno". Pero también establece esta Constitución, en su artículo 128, que corresponderá a las municipalidades, en sus respectivos territorios, promover la educación y velar por las escuelas y todo establecimiento educacional que se financie con aportes municipales. De esta manera, en la práctica, se definen tres tipos de escuelas: fiscales, municipales y privadas, incluidas las conventuales y las parroquiales. Con todo, el acento estaba puesto en la educación fiscal.

¹¹ Estas afirmaciones respecto de los niveles de PIB per cápita se basan en el Cuadro 1.3 de Maddison (1989).

La creación de la Universidad de Chile viene a consolidar, de alguna manera, el Estado docente en nuestro país. La Ley Orgánica de la Universidad, en su artículo 1º, sostenía que "Corresponde a este cuerpo [la Universidad de Chile] la dirección de los establecimientos literarios y científicos nacionales y la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación". Se unía a esta disposición la que sostenía que la dirección y la inspección se realizarían de acuerdo a las leyes y a las órdenes e instrucciones que recibiere del Presidente de la República. La tarea de superintendencia de educación primaria quedó, específicamente, en las manos de la Facultad de Filosofía y Humanidades. La segunda enseñanza, en cambio, seguía supervisada desde el Instituto Nacional¹². Los liceos de provincias seguían las orientaciones del Instituto, las que no siempre se cumplían. En 1832 se había decretado que los únicos exámenes válidos para seguir una carrera superior eran los que se rendían en el Instituto Nacional. La ley que creó la Universidad de Chile en 1842 traspasó la función examinadora, tanto de los colegios fiscales como particulares, a dicha casa de estudios. Un decreto ministerial de 1843 del entonces ministro Manuel Montt permitió que los exámenes rendidos ante los profesores y rector del Instituto Nacional seguían siendo válidos. De esta manera, se retiró a la Universidad su capacidad examinadora. El conflicto de intereses es evidente. Los colegios particulares se sentían abrumados. De hecho, esta práctica generaría serios conflictos en 1872.

Hacia mediados del siglo 19, entonces, se va perfilando el sistema educacional chileno. En opinión de Labarca (1939): "Fue estatal, centralista y rígido, tanto por voluntad de los hombres que lo concibieron, como por obra de las circunstancias en las que hubo que ensayar sus primeros pasos". Pero, a pesar de esta afirmación, es posible comprobar que hacia 1851 sólo 186 de las 571 escuelas primarias registradas eran fiscales. Aparentemente desde esa fecha, sin embargo, la importancia de la educación fiscal comienza a crecer significativamente. Diez años después, en 1861, el número de escuelas primarias fiscales y municipales alcanzaría en el país a un total de 648, de un total de 911 establecimientos (Campos Harriet, 1960). Estimamos que de las primeras un total de 515 fueron fiscales¹³. Esto es, en un lapso de 7 años, el número de escuelas fiscales habría pasado de

¹² En el Instituto Nacional de esa época se conjugaban las tres etapas de la enseñanza: elemental, secundaria y superior, estas dos últimas las fundamentales. Era habitual que el ingreso a los estudios secundarios o superiores de la educación no estuviese antecedido por el paso por las etapas previas de educación. Este hecho, de alguna manera, respondía a visiones distintas de la educación representadas, si se quiere, por Bello y Sarmiento. Mientras el primero era partidario de centrar la educación en las elites, el segundo deseaba asegurar una instrucción primaria a la gran masa (Labarca, 1939). La posición de Bello, aparentemente, era la que más entusiasmaba a los gobernantes de la época, lo que, dados los escasos recursos con los que contaban los gobiernos, significaba, en la práctica, postergar el impulso de la educación primaria.

¹³ Combinamos la información proporcionada por Pozo (1989/90) para 1858 y la de datos previos para estimar en un 14,6% la proporción de establecimientos municipales.

un 32,5% del total a un 56,5%¹⁴. Las autoridades públicas imponían por medio de decretos y reglamentos las materias que debían enseñarse, los años que contemplaba cada materia y las reglas para la promoción de los alumnos. Todo ello, unido al control ejercido mediante los exámenes, sugiere una fuerte injerencia del Estado en la educación. La enseñanza particular se toleraba, por una parte, por la escasez de recursos del Estado y, por otra, por la coexistencia en los gobiernos de la época de fuertes promotores de la libertad de enseñanza¹⁵.

En la segunda mitad del siglo 19 se consolida el Estado docente¹⁶. La ley orgánica de la enseñanza primaria y normal promulgada en 1860 por el gobierno de Manuel Montt es, en opinión de Campos Harriet (1960), "esencialmente centralista". Establecía, entre otras cosas, la gratuidad de la educación y la dirección gubernamental de la misma. Es interesante constatar que esta ley contemplaba la posibilidad de fijar contribuciones estatales a las escuelas privadas, algo que dejaba para resoluciones posteriores que nunca se dictaron. Así, el Estado abre cada vez más escuelas en las distintas comunidades. Las escuelas municipales van perdiendo vigencia, porque las que crea el Estado las reemplazan o las absorben. En las dos últimas décadas del siglo 19, las escuelas públicas pasan de 620 a un total de 1.700. Las escuelas privadas parecen, por otra parte, retroceder, pues en la última década del siglo disminuyen de 547 a un total de 459 (Campos Harriet, 1960, p. 31).

La educación secundaria fiscal también tuvo un fuerte impacto a partir de la segunda mitad del siglo 19. La reforma de 1843 definía sus contenidos y determinaba su duración de seis años. Sin embargo, si bien esta reforma tenía entre sus objetivos implícitos impulsar la educación fiscal, ésta prosperó a un ritmo muy lento. La escasez de recursos hizo optar a los gobiernos de la época por subvencionar colegios particulares. Ello permitió que los liceos o colegios de segunda enseñanza particulares tuvieran predominancia en las décadas siguientes. Hacia 1861, por ejemplo, existían 18 liceos fiscales y 63 liceos o colegios particulares. Estos últimos concentraban el 60% de la matrícula (Campos Harriet, 1960). La ley orgánica de la enseñanza secundaria de 1879 cambiaría esta tendencia. Entre otros aspectos, establecía que la enseñanza secundaria y superior en instituciones fiscales era gratuita y disponía que existiese al menos un establecimiento fiscal de enseñanza secundaria en cada provincia del país. A partir de este cuerpo legal se expandió significativamente la educación fiscal. Es de suponer que, en parte, las exigencias de establecer liceos fiscales llevaron a que se congelaran los aportes a colegios particulares. Hacia 1900, las cifras se habían revertido y ahora poco más

¹⁴ La manera correcta de evaluar la importancia de la educación fiscal sería mirando la proporción de alumnos en estos establecimientos. Sin embargo, no se dispone de esta información.

¹⁵ Como la educación particular estaba influida por la Iglesia Católica, no cabe duda de que el debate en torno a la libertad de enseñanza, de alguna manera, estaba cargado por el debate Iglesia-Estado.

¹⁶ Vial (1981) se refiere incluso a la cruzada del Estado docente.

del 60% de los alumnos asistía a establecimientos fiscales. Esta tendencia se mantendría y se reforzaría levemente hasta 1980, año a partir del cual la descentralización de la educación hace disminuir la proporción de alumnos en establecimientos públicos.

El presente siglo, especialmente a partir de 1920, es testigo de la creciente masificación de la educación primaria en Chile. El año 1920 se dicta la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Ésta contempla la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la supresión de las preparatorias en los liceos, permitiendo que para el ingreso a la educación secundaria baste el certificado de la educación primaria. La obligatoriedad se establece en cuatro años y se extiende entre los 7 y 13 años. Durante el siglo 20 la educación se desarrolla al amparo de esta legislación. La población que completa sus estudios primarios aumenta sostenidamente. La educación secundaria, en cambio, si bien experimenta avances, sigue contando con muy pocos alumnos. Sólo hacia los años 60 se hace efectiva la preocupación por las relativamente bajas tasas de matrícula en la educación media. Se reorganiza la educación chilena. Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva se deja atrás la educación primaria de seis años y se la reemplaza por la educación básica obligatoria de 8 años. La secundaria de seis años se sustituye por la educación media de cuatro años, que tiene dos ramas: la educación científico-humanista y la educación técnico-profesional o vocacional. Esta organización de la educación es la que rige hasta hoy.

Para seguir la educación superior hay 24 universidades tradicionales, públicas o semipúblicas, y un número mayor de universidades privadas. También son una opción los institutos profesionales y centros de formación técnica que imparten carreras técnicas no universitarias. Estas últimas instituciones son mayoritariamente privadas. Hay algunos institutos profesionales que son estatales. Las preferencias de los mejores alumnos se concentran en dos o tres de las universidades públicas, que son las que tienen mayor investigación académica y una tradición más larga. En este trabajo nos concentraremos en las reformas de la educación básica y media. Cabe hacer notar, sin embargo, que durante los primeros años de la década de los 80 se llevaron a cabo importantes reformas a la educación superior en nuestro país. Básicamente, éstas liberalizaron la oferta de educación superior y permitieron que las universidades privadas impartieran carreras que estaban reservadas para las universidades públicas. La Universidad de Chile, por otra parte, fue reorganizada por el gobierno militar. Sus sedes regionales fueron separadas de la sede de Santiago y transformadas en universidades locales. Éstas forman, en la actualidad, parte de las 24 universidades tradicionales. Las universidades públicas siguen contando con aportes directos del Estado, pero son proporcionalmente menores que los de los años 60 y 70. Como consecuencia de ello, la universidad pública en Chile dejó de ser gratuita. Estas reformas, interesantes en sí mismas, no se abordarán en este capítulo, el que se concentra a partir de la próxima sección en las reformas de la educación básica y media.

III. LAS REFORMAS DE 1980 Y EL *VOUCHER* EN EDUCACIÓN

III.1. El contexto de las reformas

Las reformas del gobierno militar más significativas son estructurales. Por una parte, se busca descentralizar la gestión educativa y, por otra, entregarles a los padres la posibilidad de elegir los colegios de sus hijos. El Ministerio de Educación educaba, en el momento de las reformas, al 80% de los niños y jóvenes que asistían a los cursos regulares de educación básica y media impartidos en el país. Todo ello lo hacía en escuelas que controlaba directamente. Contrataba a los profesores y les pagaba sus salarios. Como veíamos más arriba, este centralismo tiene orígenes históricos. Pero hacia fines de la década de los 60 y comienzos de los 70 "la administración educacional se sobreburocratiza... El aparato del Estado se hace más pesado alcanzando proporciones que no están en relación con las necesidades reales del sistema educacional. Esta centralización administrativa se ve acompañada también por una centralización regional, produciéndose una distribución de los recursos educacionales, humanos y materiales, que no sólo privilegiaba excesivamente la capital del país, sino que, a la vez, muchas veces asignaba los recursos educacionales de acuerdo a requerimientos políticos que no siempre correspondían con las necesidades sociales por educación más apremiantes"¹⁷.

Se ha sostenido que, a partir de la década de los 30, este autoritarismo educativo fue atenuado con una creciente democratización de la sociedad chilena y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (PIIE, 1984). Estas tendencias habrían sido interrumpidas por el golpe militar de 1973, dejando en evidencia el centralismo que afectaba la educación del país. No parece, sin embargo, que esta creciente participación social haya tenido efectos importantes sobre las decisiones de las autoridades educacionales. Los directores de las escuelas públicas seguían siendo nombrados o trasladados sin consulta a la comunidad. Lo mismo ocurría con los profesores. Los planes y programas educacionales se definían centralmente. Las decisiones de inversión también. La creación de nuevas escuelas era decidida por las autoridades centrales. En fin, todos los insumos del proceso educativo estaban, directa o indirectamente, en manos del Ministerio de Educación. Todo intento de descentralización era habitualmente abortado por las autoridades nacionales de educación. El gobierno del Presidente Allende, por ejemplo, intentó establecer consejos locales de educación con capacidad de decisión que fueron resistidos con fuerza por el aparato administrativo tradicional, otorgándoseles finalmente sólo calidad consultiva¹⁸.

El excesivo centralismo que caracterizaba a la educación chilena era motivo de preocupación porque se lo culpaba de una serie de problemas que la afectaban.

¹⁷ Véase Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE (1984), p. 45.

¹⁸ *Ibidem*, p. 24.

taban. Se mencionaban los siguientes: "i) baja calidad educacional y baja eficiencia —como lo revelan los altos porcentajes de deserción y repetición escolar— como consecuencia de que los administradores de las escuelas no tenían incentivos para atraer y retener a los estudiantes; ii) bajos sueldos de profesores debido a que la burocracia consumía gran parte del presupuesto; iii) supervisión inadecuada de los administradores de las escuelas y de los profesores; iv) programas de estudios rígidos o poco flexibles y no aptos para las necesidades locales, y v) mínima participación de la comunidad en los asuntos escolares"¹⁹. La autoridad educacional dejaba la gestión en las manos de las escuelas, pero sin entregarles el poder de decisión sobre los recursos humanos y financieros. De ahí que una gestión efectiva fuese, en la práctica, imposible. Si se considera que hacia 1980 existían aproximadamente 7.750 establecimientos fiscales de educación, no parece aventurado sostener que las posibilidades reales de supervisarlos eran nulas²⁰. El sistema educacional tampoco contaba con indicadores externos, como exámenes nacionales o auditorías independientes, que les permitieran a las autoridades centrar su atención en escuelas con problemas. Las deficiencias de la organización de la educación eran claras.

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE LOGRO EN SEXTO AÑO 1970
(Porcentaje de respuestas correctas)

	Ciencias	Comprensión de lectura
Japón	61	-
Holanda	48	69
Bélgica (Flamenco)	53	65
Bélgica (Francés)	48	74
Hungría	53	70
Estados Unidos	61	67
Inglaterra	56	71
Escocia	51	70
Irán	32	39
Finlandia	57	74
Tailandia	47	-
Suecia	60	70
Chile	36	61
India	36	53
Malawi	42	34

Fuente: Lockheed y Verspoor (1991), p. 13.

¹⁹ Véase Castañeda (1993, 2ª edición).

²⁰ Esta cifra proviene de Odeplan (1982).

Quizás por ello, y a pesar de un respetable gasto en educación del orden de 4,3% del PIB en 1970²¹, es que Chile exhibía, en términos comparados, magros logros como los que se reflejan en el Cuadro 2. Los resultados, especialmente en ciencias, no son muy halagüeños²². Es cierto que las diferencias en el grado de desarrollo de los distintos países son importantes y, por lo tanto, el gasto por alumno puede diferir significativamente, afectando sus logros educacionales. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que el gasto por alumno tiene una influencia limitada en el resultado académico de los distintos países²³.

Por otra parte, Chile tampoco exhibía buenos indicadores internos en la educación primaria. El Cuadro 3 muestra que la tasa de repitencia era de las más altas entre el grupo de países considerados. Además, los estudiantes chilenos se demoraban, en promedio, un 40% más del tiempo mínimo posible para graduarse de la educación primaria, proporcionalmente el plazo mayor entre los países analizados²⁴. Por último, la proporción de alumnos de cada cohorte que se gradúan de la educación primaria es menos que satisfactoria. Aunque los datos que poseemos de países más desarrollados son mínimos, la impresión es que en todos ellos los indicadores considerados son mejores que los de nuestro país. La opinión de los profesores chilenos, recogida en un diagnóstico elaborado por la Superintendencia de Educación en 1975, parece haber sido coincidente con lo que mostraban estas cifras. Se concluía que el principal problema que afectaba a la educación básica era la repitencia y la deserción. Otras preocupaciones que se extraían de dicho diagnóstico incluían las marcadas diferencias en la calidad de la educación chilena y la saturación de los establecimientos ubicados en zonas de alta densidad que obligaba a algunas escuelas a operar en tres jornadas (Prieto, 1983). En la educación media se agregaban a estas preocupaciones la falta de profesores en algunas asignaturas, la carencia de textos de estudio y el hecho de que era habitual que los profesores trabajasen en varios establecimientos para reunir una remuneración satisfactoria²⁵.

También preocupaba la baja asistencia de los alumnos a las escuelas. Éstas no tenían los incentivos para evitar el ausentismo de los estudiantes. Su presupuesto no dependía de ello. De hecho, la asignación presupuestaria a cada establecimiento no se realizaba de acuerdo a parámetros objetivos. Más bien respondía a criterios históricos o al grado de influencia de cada establecimiento. Por ello, el gasto por alumno podía diferir sustancialmente de un establecimiento a otro.

²¹ Cifra obtenida a partir de Arellano (1985), Cuadro 2.

²² No tenemos antecedentes respecto de si la muestra de los alumnos que rindieron estos exámenes es representativa de cada uno de los países.

²³ Véase Eyzaguirre (1998a).

²⁴ Este resultado puede verse influido por el mayor número de años que supone la educación primaria en Chile.

²⁵ Se estimaba que este último factor atentaba contra el buen desempeño del profesor.

CUADRO 3
INDICADORES EDUCATIVOS SELECCIONADOS EN EDUCACIÓN PRIMARIA EN 1975

	Número de años educación primaria	Repitentes como % de matrícula	Tiempo requerido para graduarse	Porcentaje cohorte que se gradúa
Argentina	7	8,7	9,1	65,7
Chile	8	12,5	11,2	66,7
Costa Rica	6	6,5	7,2	77,1
México	6	11,0	7,8	64,8
Panamá	6	12,6	7,8	75,1
Uruguay	6	14,0	7,8	88,9
Venezuela	6	2,7	7,8	61,2
Corea	6	0,0	6,0	92,4
Japón	n. d.	0,0	n. d.	n. d.
Singapur	6	7,8	6,6	94,9
Egipto	6	6,7	7,2	83,9
Jordania	6	4,1	6,6	86,7
Alemania	n. d.	3,2	n. d.	n. d.
España	n. d.	2,9	n. d.	n. d.
Grecia	6	2,9	6,0	97,7
Holanda	n. d.	2,5	n. d.	n. d.
Italia	n. d.	3,0	n. d.	n. d.
Suecia	n. d.	0,0	n. d.	n. d.

Fuente: Lookheed y Vespoor (1991), basados en datos de UNESCO.

Por otra parte, a pesar de que ocasionalmente se sostiene lo contrario, Chile tampoco tenía al momento de iniciarse las reformas una cobertura educacional especialmente notable (Cuadro 4). En la educación primaria esta cobertura era prácticamente completa, algo que ocurría en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción de algunos centroamericanos²⁶. También los países del sudeste asiático, que hacia los años 50 tenían una educación muy retrasada, mostraban en 1980 una cobertura educacional similar o superior a la de Chile. La cobertura en educación secundaria, por otra parte, presentaba niveles satisfactorios pero no descollantes. Está por debajo de Argentina y Uruguay. Muy por debajo de países más desarrollados y al nivel de países como Costa Rica, Ecuador y México. Por lo tanto, la cobertura educacional parecía compatible con nuestro ingreso per cápita y, en términos comparativos, no destacaba mayormente.

²⁶ Las coberturas de más de 100% típicamente se deben a la manera como se estima esta magnitud. No se corrige por repitencias, lo que "infla" los datos.

CUADRO 4
COBERTURA EN EDUCACIÓN EN 1980
(Matrícula bruta: porcentaje del grupo de edad relevante)

País	Educación primaria	Educación secundaria
Argentina	108	56
Australia	112	71
Bélgica	104	91
Bolivia	87	37
Brasil	98	33
Canadá	99	88
Chile	109	53
China	113	46
Colombia	124	41
Corea	110	78
Costa Rica	105	48
Ecuador	117	53
España	109	87
Estados Unidos	99	91
Filipinas	112	64
Francia	111	85
Grecia	103	81
Guatemala	71	18
Honduras	98	30
Hong Kong	107	64
India	83	30
Indonesia	107	29
Italia	100	72
Japón	101	93
Malasia	93	48
México	120	49
Paraguay	106	27
Portugal	127	37
Singapur	108	58
Suecia	97	88
Tailandia	99	29
Uruguay	107	62

Fuente: Banco Mundial.

Parece oportuno destacar, además, que el crecimiento en la cobertura de la educación media se había desacelerado en los 70. La excesiva centralización impedía que se atendiera con rapidez la demanda por una mayor capacidad instalada en la educación secundaria. Las decisiones de inversión, al igual que aquellas referidas a directores y profesores, estaban localizadas en el nivel central, muchas veces insensibles a las demandas de la comunidad local. Se necesitaba, entonces, de un arreglo institucional que respondiese mejor a las demandas por mayor cobertura en la educación media.

Por otra parte, tal como se puede apreciar en el Cuadro 5, el gasto por alumno en educación primaria no era demasiado significativo. Chile tenía un gasto relativamente bajo, tanto en términos absolutos como respecto de su ingreso per cápita, característica ésta última compartida por los países de América Latina. Cabe destacar que en Chile una proporción anormalmente alta del gasto correspondía a educación superior. Sus instituciones se llevaban hacia fines de los 60 un 30% del gasto público en educación; hacia mediados de los 70 absorbían un 40% de dicho gasto²⁷.

El gasto en educación por alumno estaba bajo presión porque el sistema educacional chileno se hallaba aún lejos de consolidarse. Esta presión se venía manifestando desde los 40. En el primer ciclo la matrícula había crecido a una tasa anual de 2,11% en esa década y a 4,44% y 4,73% en los 50 y 60, respectivamente. En los 70 se modera este crecimiento alcanzando un 0,7%, principalmente porque la población objetivo de este nivel educativo deja de crecer. Las cifras en educación media son aún más espectaculares. Aunque se parte de una base más baja, las cifras no dejan de sorprender. La matrícula creció a tasas anuales de 6,7%, 8,23%, 10,75% y 6,01% en las décadas de los 40, 50, 60 y 70, respectivamente. La presión sobre las finanzas públicas era evidente, lo que se agravaba por el lento crecimiento de la economía chilena. En efecto, entre 1950 y 1970 el ingreso per cápita había crecido a una tasa promedio anual de 1,5%. En el mismo período, América Latina lo había hecho a un 2,5%. Con todo, el gasto en educación creció fuertemente en la década de los 60. La elevada inflación de la época y la fuerte contracción económica que sufrió el país en 1974 y 1975 como consecuencia de un severo ajuste fiscal y un deterioro importante de los términos de intercambio redujeron hacia 1975 fuertemente el gasto en educación²⁸.

Hacia 1980 el gasto en educación básica se había recuperado fuertemente, superando los niveles de 1970 (Cuadro 6). No ocurría lo mismo en educación media, donde el gasto por alumno aún se encontraba rezagado²⁹. El fuerte creci-

²⁷ La evolución de este gasto puede consultarse en Arriagada (1989).

²⁸ También influyó que la educación superior absorbiera una proporción cada vez mayor de los recursos públicos destinados a educación. En 1974 este gasto representó un 40,9% del gasto público en educación, la cifra más alta que se conoce.

²⁹ No cabe duda que a pesar de que la tendencia en el gasto para los diversos niveles educacionales es la misma, la evolución específica está influida por el dispar comportamiento de la matrícula fiscal: nulo o escaso aumento en la educación básica y un fuerte aumento en educación media.

miento económico que estaba experimentando el país hacia 1980 hacía prever, sin embargo, que los niveles de gasto por alumno en educación media se recuperarían rápidamente. Dado que los logros educacionales del país eran poco satisfactorios³⁰ y existían deficiencias serias en la gestión educativa, parecía razonable preguntarse si era conveniente seguir allegando nuevos recursos al sector sin modificar fundamentalmente las formas de organización del sistema educacional chileno. El ordenamiento institucional de la educación a esa fecha no aseguraba necesariamente una educación de calidad y la atención oportuna de la demanda latente por educación secundaria.

CUADRO 5
GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN PRIMARIA
(En dólares de 1985 ajustados por poder de compra)

País	1970	1975	1980	PGB p/c 1980
Argentina	122,6	155,2	183,8	6.506
Bélgica	744,0	867,8	995,9	11.109
Bolivia	193,3	160,1	162,5	1.989
Brasil	-	227,9	230,4	4.303
Chile	-	146,8	168,0	3.892
Colombia	-	-	104,8	2.946
Corea	181,2	149,8	232,7	3.093
Ecuador	174,0	-	130,8	3.238
España	390,1	538,3	562,0	7.390
Estados Unidos	2.291,9	2.756,6	3.150,9	15.295
Filipinas	166,2	94,0	79,9	1.879
Francia	630,6	810,1	799,6	11.756
Grecia	251,3	209,4	285,8	5.901
Hong Kong	297,1	350,2	424,2	8.719
Italia	804,3	798,7	898,9	10.283
Japón	1.128,5	1.302,3	1.194,7	10.072
Malasia	251,1	-	347,0	3.799
México	139,4	166,9	191,9	6.054
Portugal	-	362,5	458,3	4.982
Reino Unido	1.014,6	1.297,3	983,5	10.157
Tailandia	97,1	116,1	131,9	2.178
Uruguay	404,9	-	208,4	5.091
Venezuela	572,5	362,9	207,7	7.401

Fuente: Elaborado a base de Lockheed y Verspoor (1991), y Summer y Heston (1991), pp. 327-361.

³⁰ Algo que se había manifestado con anterioridad a la reducción del gasto en educación y que, por lo tanto, no guarda una relación estrecha con este fenómeno.

CUADRO 6
ÍNDICES DE GASTO REAL POR ALUMNOS REGULARES EN LA EDUCACIÓN FISCAL

	Básica	Media Científico Humanista	Media Técnico Profesional
1960	79,2	63,5	91,0
1970	100,0	100,0	100,0
1975	67,4	43,4	37,0
1980	118,9	70,0	62,8

Fuente: Elaborado a partir de Balances Consolidados del Sector Público de Chile y Leyes de Presupuesto. El número de alumnos proviene de PIIE (1984). Para comparar 1960 con 1970 se utiliza IPC del INE. Para comparar los restantes años con 1970, el IPC corregido por Cortázar-Marshall (1980). No incluye los gastos en programas complementarios como JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). Tampoco los gastos en educación especial, normal o de adultos. Excluye inversiones de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos. El denominador son los niños que asisten a la enseñanza pública regular.

III.2. Los elementos centrales de la reforma de la educación del año 1980

El gobierno militar adoptó el camino de alterar significativamente la organización de la educación en Chile. Las autoridades de la época optaron, en primer lugar, por traspasar las escuelas fiscales a las municipalidades del lugar en que se localizaban dichas escuelas. Las bases para esta reorganización quedaron establecidas en la Ley de Rentas Municipales, D.L. 3.063, publicada en el *Diario Oficial* con fecha 24 de diciembre de 1979. El artículo 38 en su inciso 2° permitía la transferencia de servicios, activos, recursos financieros y de personal desde los organismos públicos a las municipalidades. Posteriormente, el D.E.L. 1-3063, del 13 de junio de 1980, reglamenta dicho artículo, estableciendo el procedimiento para los traspasos. Además, estipula que el personal traspasado se registrará por "las disposiciones del Código del Trabajo y, en cuanto a régimen previsional y a sistema de reajustes y sistema de sueldos y salarios, se registrará por las normas aplicables al sector privado". Con todo, el reglamento permitió que, en los primeros seis meses de realizado el traspaso, el personal del servicio pudiese optar por los sistemas previsional y de sueldos y salarios a los que estaba afecto antes del traspaso. Aparentemente, un número importante de profesores eligió cambiarse de sistema previsional, especialmente los más jóvenes, por el aumento en el salario líquido que traía aparejado este cambio³¹.

³¹ Los profesores cotizaban en la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU). El traspaso al nuevo sistema de capitalización individual permitía que su renta líquida aumentara, en promedio, un 7%.

Los profesores recibieron, al momento de traspasarse los establecimientos educacionales fiscales a las municipalidades, un pago equivalente a un mes de remuneraciones por año de servicio. Este desahucio que, en muchos casos, era una cifra muy atractiva para los profesores moderó las críticas a los traspasos. Por supuesto, los temores a posibles represalias también pudieron haber atenuado estas críticas. Poco antes de la dictación del reglamento que normó dichos traspasos, se aprobó el D.L. 3.357 (24 de mayo de 1980), que autorizaba el traslado de los profesores saltándose las reglas que establecía para este efecto el D.L. 2.327 del 1 de septiembre de 1978. Este último decreto ley había establecido la Carrera Docente y regulaba su ejercicio. Tal vez la amenaza de traslado pudo haber sido un elemento moderador significativo³². Tampoco se puede desconocer que la municipalización de la educación se vinculó en el discurso gubernamental con aumentos futuros significativos de las remuneraciones del profesorado. El auge económico de los últimos años de la década del 70 hacía que este discurso sonara plausible.

Las municipalidades pudieron organizarse de dos maneras para absorber los establecimientos que les eran traspasados. La primera era simplemente la creación, dentro del municipio, del Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM). Esta unidad tiene a su cargo la administración de las escuelas. Llama la atención, entonces, que se haya establecido como requisito que el jefe del DAEM debe ser un profesor. Los empleados de este departamento son en su totalidad funcionarios municipales y están sujetos, por lo tanto, a las normas que regulan las plantas municipales como, por ejemplo, la escala única de sueldos. La segunda alternativa de organización eran las Corporaciones Municipales. Éstas también tenían a su cargo la administración de la educación, pero a diferencia de los DAEM eran organizaciones de derecho privado. Por ello, se regían por normas propias que no tenían las mismas rigideces que aquellas que afectaban a los funcionarios municipales.

Su administración está a cargo de un directorio presidido por el alcalde. Las funciones ejecutivas las ejerce un secretario general, al que no se le exige ser profesor y menos funcionario municipal. Los empleados son trabajadores que se rigen por contratos privados de trabajo, lo que permite definir con mayor libertad sus salarios y despedirlos sin necesidad de sumarios internos, como ocurre con los empleados municipales. La mayoría de los municipios crearon DAEM debido a que era más fácil constituirlos y a su menor costo como consecuencia de que sólo era necesario contratar a los funcionarios indispensables para crear este departamento. En todo caso, a partir de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios traspasasen funciones eminentemente públicas a instituciones de derecho privado.

La segunda reforma esencial fue el cambio en la manera de asignar los recursos. Éstos, históricamente asignados a la escuela, comenzaron a ser entregados

³² No queremos insinuar que el D.L. 3.357 se dictó con este propósito, pero no cabe duda que pudo haber sido un elemento que influyó en el estado de ánimo de los profesores.

a los alumnos. Una escuela podía contar con recursos sólo si los padres decidían enviar a sus hijos a ese establecimiento educacional. El alumno, entonces, aunque no recibe explícitamente un *voucher*, es quien, con su decisión de matricularse en un determinado establecimiento educacional, provee de recursos económicos a una escuela. Ésta recibe un pago mensual por cada alumno que asiste a sus aulas. El monto de este bono se define todos los años y se paga mensualmente en función de la asistencia efectiva de los últimos tres meses. Si bien el sistema se basa en una autodeclaración, existen controles aleatorios de asistencia llevados a cabo por las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. Junto con este cambio en la forma de asignar los recursos, la oferta educacional se desreguló completamente. Se permitió que organizaciones privadas, con y sin fines de lucro, colaboraran en la gestión educacional. Esta colaboración no era un fenómeno nuevo. De hecho, hacia 1980 las escuelas privadas gratuitas educaban a alrededor de un 14% de la población que asistía a la educación básica y a un 18% de la que asistía a educación media. Estas escuelas estaban vinculadas a organizaciones religiosas o fundaciones educacionales de larga tradición en el país. Recibían una subvención que correspondía a una determinada proporción de la subvención implícita en el sector fiscal (gasto por alumno). Ésta se había establecido en 1951 y equivalía a un 50% del costo de un alumno fiscal. A pesar de que, aparentemente, esta subvención no se había concebido como la única fuente de recursos para las escuelas privadas que las recibían, muchas de ellas no contaban con otras fuentes de financiamiento. En esta situación, los recursos con los que contaban estas escuelas no aseguraban una calidad educativa satisfactoria.

Por otra parte, era común que el Ministerio de Educación cancelase la subvención a las escuelas con atraso, creando una mayor presión sobre los planteles que dependían en forma significativa del aporte fiscal. Un número importante de establecimientos privados se habría visto, en estas condiciones, obligado a cerrar sus puertas (Odeplan, 1981). A partir de 1974 se intenta revertir esta situación elevándose, para este propósito, la subvención, lo que también ocurrió en 1978, fijándose este último año un valor equivalente al 90,4% del costo de un alumno que asistía a un establecimiento fiscal (Odeplan, 1981). De paso, estas modificaciones comenzaban a sentar las bases de lo que sería la política educacional del gobierno militar.

Lo que sí era nuevo, sin embargo, era la autorización para que organizaciones con fines de lucro establecieran con recursos públicos escuelas básicas y colegios medios. El mayor crecimiento de la oferta privada de educación desde 1980 lo explican estos establecimientos. Esta alternativa es, hasta ahora, resistida por amplios sectores de la vida nacional. De este modo, la educación en Chile pasó a ser provista por una variada gama de oferentes que incluía escuelas municipales administradas por departamentos municipales, escuelas municipales administradas por corporaciones privadas, escuelas privadas dependientes de la Iglesia Católica (arzobispado, congregación religiosa o parroquia) o de otras agrupaciones religiosas (metodistas, adventistas, etc.), escuelas laicas sin fines de lucro (generalmente

vinculadas a fundaciones) y escuelas con fines de lucro. Los incentivos de esta heterogeneidad de establecimientos para proveer una educación de calidad y usar los recursos eficientemente nunca se han estudiado en detalle. Las reformas tenían dos objetivos fundamentales: asegurarles a los niños interesados en educarse la posibilidad de hacerlo y elevar la calidad de la educación entregada. El primer objetivo parece obvio, pero antes de 1981 no había la seguridad de que las niñas o jóvenes que querían educarse pudiesen hacerlo. Podía ocurrir que las escuelas no tuviesen las vacantes suficientes o sencillamente que no hubiese escuelas en los lugares en que vivían los estudiantes potenciales. Mientras las autoridades centrales no aportasen los recursos necesarios, las posibilidades reales para incorporar a los niños y jóvenes en "lista de espera" eran remotas. La subvención escolar cambia esa situación. Todo interesado en matricularse en una escuela "aportaba" recursos al establecimiento en forma automática sin que mediase la intervención de ninguna autoridad central o local. Por lo tanto, en principio, nadie que lo deseara quedaba sin estudiar.

Las autoridades de la época también sostenían que las escuelas, obligadas a competir por los recursos, iban a hacer todos los esfuerzos posibles para mejorar la educación (Jofré, 1988). De ahí que se estimase que la subvención no sólo iba a ayudar a aumentar la cobertura escolar sino que también generaría los incentivos necesarios para elevar la cuestionada calidad de la educación chilena.

El razonamiento que apoya esta suposición, si bien simple, era también muy convincente. Las escuelas y sus profesores intentarán "sobrevivir" en el tiempo. La única vía de que ello suceda es que los alumnos se sienten en sus salas de clases. La herramienta con la que cuentan para lograr este objetivo es la calidad de la educación que entregan. Se estimaba, entonces, que todos los esfuerzos de escuelas y profesores se dirigirían de manera natural a brindar una enseñanza de mayor nivel³³. Pero, por supuesto, no era claro que los establecimientos tuviesen los incentivos suficientes para mejorar la calidad de la educación. Ello requería de al menos dos condiciones. Primero, que los padres estuviesen debidamente informados de los resultados de los establecimientos a los que concurrían sus hijos y, segundo, que efectivamente estuviesen interesados en enviar a sus hijos a establecimientos con buenos resultados en pruebas nacionales de evaluación. Que los padres privilegien voluntariamente otros aspectos de la educación, aun sabiendo que los logros académicos no son los mejores, parece legítimo. Todo sugiere, sin embargo, que los niveles de logro sí son importantes para los padres. De ahí que sea indispensable que éstos cuenten con información apropiada, confiable y no manipulada sobre los resultados educacionales de las escuelas a las que asisten sus hijos.

Un requisito esencial, entonces, para el éxito de la reforma de principios de los 80 es la presencia de niveles satisfactorios de información sobre los logros

³³ Es obvio que en este análisis hay un diagnóstico implícito de que las falencias del sistema educacional tradicional se explicaban por la ausencia de incentivos para desarrollar una educación de calidad.

de las escuelas³⁴. Debe hacerse notar que Chile no contaba en 1980 con ningún tipo de información sobre los establecimientos educacionales y menos con un sistema de evaluación de la calidad educativa. Sabemos que sin dicha información las reformas se quedaban sin el motor que produciría los cambios. Éste lo constituían los padres que, insatisfechos con el rendimiento de una escuela, iban a cambiar a sus hijos a otro establecimiento educacional. El Ministerio de Educación contrató con la Pontificia Universidad Católica de Chile la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), que se aplicó a un grupo de establecimientos educacionales entre 1982 y 1984. El propósito era avanzar en la creación de un sistema de evaluación de la calidad educativa de las escuelas de Chile. La prueba, sin embargo, se suspendió indefinidamente después de 1984. Con ello se suprimía una piedra angular de la nueva organización de la educación en Chile. Cuatro años más tarde se creó una nueva prueba de evaluación, denominada Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), aunque esta vez a cargo del Ministerio de Educación, pero los resultados de estas pruebas sólo se han comenzado a conocer a partir de 1995. Estimamos, sin embargo, que con una repercusión inferior a la deseable.

Los resultados de la PER terminaron por confirmar las deficiencias del sistema educativo nacional que habían propiciado las reformas que estamos comentando. Quedó en evidencia, además, que estos promedios escondían diferencias significativas de rendimiento entre los distintos establecimientos educacionales³⁵ (ver Cuadro 7).

La PER deja claramente establecida la fuerte correlación entre nivel socioeconómico y logro académico en la prueba. También muestra un leve aumento en el rendimiento de los alumnos. Es muy difícil que estos resultados puedan atribuirse a las reformas implementadas en 1980 y 1981. El sistema recién había partido y estaba apenas internalizado por padres, escuelas y profesores. Por otra parte, los resultados, también revelaban que los logros académicos se deterioraban a medida que se avanza en el sistema educacional. Este hecho, relativamente común en los más diversos países, no ocurre en aquellos que tienen sistemas educativos exitosos (medidos por pruebas internacionales).

La correlación entre nivel socioeconómico y resultados, más que un efecto de la nueva organización educacional del país, es una herencia del antiguo sistema centralizado de educación, el cual parecía no mostrar ninguna sensibilidad por la mala educación que estaban recibiendo en sus escuelas los niños de nivel socioeconómico bajo. Los padres en el antiguo marco de la educación no tenían las herramientas para revertir esta situación. Se esperaba que en un sistema descen-

³⁴ En caso contrario es difícil generar suficiente presión para elevar la calidad de la educación. Por supuesto, la descentralización también puede contribuir a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos para educación.

³⁵ Es importante señalar que la PER, si bien se aplicaba en un número significativo de colegios en el país, nunca abarcó la totalidad de éstos.

CUADRO 7
PRUEBA DE EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO (PER)
PORCENTAJE DE LOGROS DE OBJETIVOS EN MATEMÁTICAS

NSE	Cuarto Básico			Octavo básico		
	1982	1983	1984	1982	1983	1984
Particular A	76,1	77,4	79,5	71,6	70,9	72,3
Particular B	71,0	71,7	73,5	66,6	64,6	66,7
FMS A	67,3	67,3	67,3	58,6	57,9	61,5
FMS B	56,5	56,7	57,8	49,5	48,3	52,3
FMS C	49,2	49,1	50,9	43,8	42,9	47,9
FMS D	42,9	45,3	47,0	39,9	39,1	45,4
Porcentaje País	53,5	53,9	55,4	48,7	47,7	52,0

Nota: La clasificación socioeconómica se define de acuerdo con las siguientes características. Los colegios particulares de tipo A son aquellos cuyas familias tienen un gasto anual promedio en educación de más de \$ 70.000. Los de tipo B, aquellos cuyas familias gastan menos de ese monto. Los demás colegios (fiscales, municipales y privados subvencionados) se clasificaron en tipo A si sus alumnos presentan un nivel socioeconómico claramente superior al de la población de la comuna en que se encuentran ubicados y su gasto anual en educación es igual o superior a \$14.000; en tipo B si su nivel socioeconómico es ligeramente superior al promedio de la comuna; en tipo C si el nivel socioeconómico es inferior al del promedio de la población comunal y gastan menos de \$7.000 al año en educación; y en tipo D si el nivel socioeconómico de los alumnos es equivalente al de los alumnos de los colegios tipo C, pero carecen de todos los niveles de enseñanza o poseen cursos combinados. Los valores están en pesos de 1984.

Fuente: Cox y Jara (1989), Cuadros 26 y 27.

tralizado los padres, cambiando de escuela a sus hijos, pudiesen ejercer presión para elevar la calidad de la educación. Estas Pruebas de Evaluación del Rendimiento revelaron también importantes diferencias de logro educativo entre escuelas de un mismo nivel socioeconómico. Ello sugería que había experiencias educativas que eran más exitosas que otras, y se estimaba que era conveniente potenciarlas por medio de la competencia que significaba dar a conocer sus resultados. Por otra parte, las cifras también mostraban diferencias en los logros educacionales entre escuelas privadas y públicas. Los establecimientos particulares subvencionados, tal como se aprecia en el Cuadro 8, tenían rendimientos algo mayores que los fiscales y municipales³⁶. Si estos resultados reflejan diferencias en la efectividad de los distintos establecimientos educacionales, no es algo que esté asentado. Más bien forma parte del debate chileno sobre la educación³⁷.

³⁶ Los establecimientos privados no gratuitos obtenían en estas evaluaciones resultados significativamente superiores a los de estos tres tipos de colegio.

³⁷ Volveremos sobre este punto más adelante.

CUADRO 8
PORCENTAJE DE LOGRO POR TIPO DE EDUCACIÓN BÁSICA SUBVENCIONADA
EN LA PER DE 1984

	Cuarto básico		Octavo básico	
	Castellano	Matemáticas	Castellano	Matemáticas
Fiscal	59,4	53,9	59,6	50,6
Municipal	59,6	53,4	54,4	49,9
Particular	64,8	58,3	58,3	53,5

Fuente: Castañeda (1993).

El valor de la subvención escolar quedó establecido por ley y difería según el nivel educacional, el tipo de educación y los horarios de la escuela³⁸. Su monto quedó fijado en UTM (unidad tributaria mensual), unidad de medida que se reajustaba mensualmente con la inflación. De este modo, la subvención quedó indizada a la inflación pasada. La forma en que se determinaron los montos para cada uno de los niveles no es muy clara. La subvención para la enseñanza básica, ponderada por la importancia relativa de cada uno de los niveles, se estableció en un monto que era, en términos reales, casi un 30% superior al gasto por alumno en los establecimientos fiscales en el año 1980. En educación media científico-humanista el monto establecido era un 8% superior. En la educación media técnico-profesional la subvención se fijó en un valor que era un poco más de 30% inferior al gasto por alumno en establecimientos fiscales en 1980.

En la práctica esto significó que, por primera vez, el subsidio por alumno (implícito o explícito) en la educación técnico-profesional fue inferior al de la educación media científico-humanista. Se estaba sugiriendo, entonces, que la educación técnico-profesional se tenía que equilibrar a un nivel de calidad inferior al vigente a esa fecha o que debía "reconvertirse" a la educación científico-humanista. No es fácil establecer si este factor tuvo un impacto sobre el desarrollo posterior de la educación técnico-profesional. Entre 1981 y 1987, año en que se modificó la ley de subvenciones, la matrícula en la educación técnico-profesional se redujo en un 28% mientras que en la educación científico-humanista se incrementó en el mismo período en un 47,6%³⁹. Esta evolución, sin embargo, puede ser un reflejo estadístico de los cambios en el currículum educacional de 1982 que obligaban a las escuelas técnico-profesionales a impartir en los primeros dos años de la educación media el mismo programa que regía para la enseñanza científico-huma-

³⁸ Véase D. L. 3.476 publicado en el *Diario Oficial* del 4 de septiembre de 1980 (conocida como Ley de Subvenciones).

³⁹ Las cifras provienen de Ministerio de Educación (1993).

nista⁴⁰. Con todo, tomando ambos hechos en su conjunto —el monto de subvención definido para la educación técnico-profesional y la modificación curricular—, queda la impresión de que para las autoridades educacionales de la época la enseñanza vocacional no estaba entre las prioridades. Cabe hacer notar que algunos establecimientos técnico-profesionales fueron traspasados a corporaciones privadas sin fines de lucro, muchas de ellas ligadas a gremios empresariales, con un presupuesto fijo, equivalente al que gastaba el Ministerio de Educación antes del traspaso. Estas corporaciones redujeron el número de alumnos, aumentando a través de esta vía la subvención implícita (Jofré, 1988). De esta forma, el Estado permitió que se produjesen diferencias significativas en el gasto por alumno entre distintos establecimientos de la educación técnico-profesional financiados con recursos públicos.

El menor incentivo al desarrollo de la educación técnico-profesional puede haber estado influido por los resultados poco satisfactorios que producía este tipo de educación. Si bien era más cara, no aseguraba salarios mayores que los que obtenían los egresados de la educación media científico-humanista. Aunque no había estudios acabados, la evidencia anecdótica apuntaba en esa dirección. También puede haber influido en este "sesgo" el impulso que a partir de 1980 se le da a la educación superior. En ese año los alumnos que finalizaban su educación media podían continuar sus estudios en ocho universidades, dos de las cuales eran públicas —la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado. Las demás, si bien en el papel eran de derecho privado, recibían aportes del Estado en una proporción similar a las universidades públicas. Las vacantes que ofrecía este sistema eran muy limitadas: aproximadamente 118.000 jóvenes cursaban estudios superiores en 1980, lo que representaba alrededor de un 7,5% de los jóvenes en el rango de edad de 19 a 25 años⁴¹. Los jóvenes que terminaban sus estudios regulares no tenían más alternativa que estas ocho universidades.

Las reformas de la educación universitaria en el año 1980 se orientaron, entre otros aspectos, a aumentar la oferta privada universitaria, a descentralizar las universidades públicas creando universidades regionales y a otorgar un rango formal de educación superior a alternativas no universitarias con carreras y duración de estudios distintas a las de las universidades tradicionales. Estas reformas aumentaron a cerca de 250.000 la matrícula de educación superior en 1990. En la actualidad los estudiantes que cursan educación superior suman poco menos de 400.000, esto es, un cuarto de los jóvenes entre 19 y 25 años. De éstos, un 30% sigue carreras técnicas. Un número cercano al 50% estudia en las universidades

⁴⁰ Esta modificación curricular de 1982 dejaba, en la práctica, en igualdad de condiciones a ambos tipos de educación media. Ello porque la subvención a las escuelas técnico-profesionales era baja en los primeros dos años de la enseñanza media. En los últimos años el monto subía y se igualaba al de la educación científico-humanista, que recibía en los cuatro años que duraba el mismo monto de subvención.

⁴¹ Los datos de la matrícula provienen de Odeplan (1987), y la de población, del Censo de 1982.

públicas o cuasi públicas tradicionales. Los demás alumnos cursan su educación superior en universidades privadas. La educación superior ha tomado, entonces, un vuelo que puede haber hecho atractiva la postergación de la especialización técnica a la que obligaría la educación vocacional.

III.3. La reforma educacional se detiene: El impacto de la crisis económica de 1982

Hacia fines de 1981 la economía chilena comienza a vivir un proceso de fuerte contracción económica. El PIB per cápita cae en alrededor de un 15% en 1982 y en un 5% en 1983. Esta crisis económica tiene efectos importantes en el área de la educación. En primer lugar, el gasto público en educación se reduce significativamente. Entre 1982 y 1990 dicho gasto, tal como se aprecia en el Cuadro 9, cayó en un 28%. En el mismo período el gasto público se redujo en 9% en términos reales, lo que sugiere que en términos relativos el sector educación fue castigado de manera significativa. Dentro del presupuesto educacional, los niveles más afectados fueron la educación básica y la enseñanza universitaria. Si se considera el gasto por alumno, las diferencias se atenúan porque en estos niveles educativos el número de alumnos que asistía a establecimientos que recibían financiamiento del Estado se mantuvo relativamente constante entre 1982 y 1990. En cambio, en la educación parvularia el número de alumnos aumentó en un 61% y en la educación media en un 27%. Esta reducción en el gasto público en educación tuvo como contrapartida una caída importante en el monto de la subvención (Cuadro 10). Su indexación por inflación se suspendió en junio de 1982. A partir de esa fecha se estableció que la subvención se reajustaría con el índice de sueldos y salarios del sector público. La economía comenzó un fuerte proceso de expansión en 1986 que, sin embargo, no se tradujo en aumentos en el gasto en educación y en el monto de la subvención a partir de esa fecha. Más aún, hubo una reducción adicional en ambas dimensiones. De este modo, la situación financiera por la que pasó la educación pública en la década de los 80 no fue sólo consecuencia de la crisis económica de comienzos de esos años sino que recoge el cambio estructural que sufrió la economía chilena, un cambio que significó su ajuste a un menor nivel de gasto público.

A pesar de que el gasto público en educación y la subvención se redujeron entre 1981 y 1990, la matrícula en la educación particular subvencionada subió significativamente en dicho período. Dicho aumento va acompañado de una caída en la matrícula de las escuelas públicas. Este proceso ocurre fundamentalmente entre 1981 y 1986. Ese año, la matrícula en los establecimientos privados con financiamiento público comienza a crecer más lentamente⁴². En concordancia con lo

⁴² El año 1986 se termina definitivamente con la enseñanza fiscal, de modo que desde 1987 todos los establecimientos públicos de educación son municipales.

anterior la matrícula en los establecimientos públicos cae menos rápido. Desde 1991 en adelante incluso comienza a subir de manera marginal (Gráfico 1).

CUADRO 9
GASTO PÚBLICO REAL EN EDUCACIÓN 1981-1990
(Base 1982: 100)

	Total	Parvularia	Básica	Media	Superior
1981	100,2	140,9	93,9	87,4	93,8
1982	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1983	87,8	87,7	78,3	81,9	113,1
1984	85,6	98,0	75,7	84,7	107,7
1985	85,9	114,7	77,3	90,6	99,0
1986	79,9	117,3	76,8	97,5	70,1
1987	75,8	125,1	75,1	85,6	65,5
1988	82,1	132,1	81,8	98,5	66,8
1989	75,6	124,1	74,2	91,8	64,0
1990	71,8	122,1	72,1	84,1	59,2

Nota: No incluye todas las partidas de gasto del Ministerio.

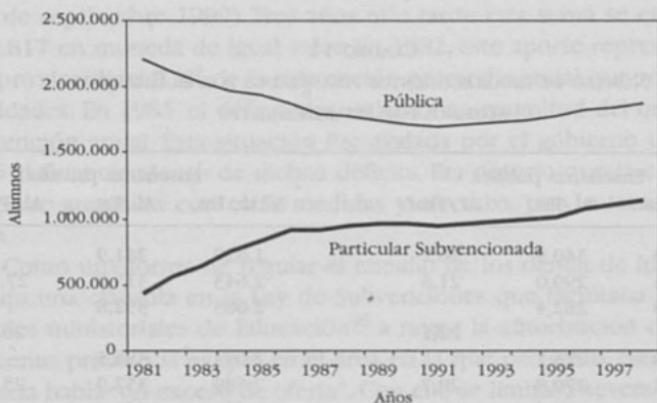
Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística 1992.

CUADRO 10
EVOLUCIÓN DEL MONTO DE LA SUBVENCIÓN: 1981-1990
(Base 1982: 100)

	Educación básica	Educación media
1981	103,1	108,9
1982	100,0	100,0
1983	82,5	82,5
1984	82,3	82,4
1985	76,1	76,1
1986	81,5	81,6
1987	76,8	76,8
1988	74,7	72,3
1989	79,9	77,3
1990	75,5	73,0

Fuente: Larrañaga (1995).

GRÁFICO I
MATRÍCULA DE NIÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS FINANCIADOS
POR EL ESTADO SEGÚN DEPENDENCIA



En lo referido al número de establecimientos, puede mencionarse que entre 1980 y 1985 los particulares subvencionados crecieron de manera importante. En los siguientes diez años su número se mantuvo inalterado y recién ha comenzado a experimentar un aumento a partir de 1995. El número de establecimientos públicos a la vez ha sido constante desde 1980, insinuando también aumentos los años 1995 y 1996 que luego se revierten a partir de 1997 (Cuadro 11). Esto sugiere que las municipalidades no se ajustaron a un escenario no sólo de menor gasto por alumno sino que también de menos alumnos. En consecuencia, el número de alumnos por establecimiento decreció, sugiriendo que se hizo muy poco por aumentar la eficiencia de las escuelas en un período de ajuste de ingresos⁴³. La misma conclusión puede extraerse al evaluar el comportamiento de la relación alumno/profesor, la que cayó significativamente entre 1980 y 1985⁴⁴. En el sector privado se reaccionó de forma muy distinta al ajuste hacia abajo en el monto de la subvención. Se elevó el número de alumnos por establecimiento, aprovechando mejor posibles economías de escala, y aparentemente se elevó el número de alumnos por profesor. Sugerimos esta posibilidad porque en 1977 todo el sector educacional privado (subvencionado y pagado) trabajaba con una relación alum-

⁴³ Como en el proceso educativo existen ciertos costos fijos como la administración, el precio del suelo y hasta cierto punto la inversión física, una reducción en el número de alumnos por establecimiento supone un aumento en el costo medio de proveer el servicio educacional.

⁴⁴ Nótese que las diferencias pueden ser aún más significativas que las que revelan estas cifras porque el número de horas que el profesor contrata con un establecimiento particular subvencionado aparentemente es inferior al que contrata un profesor de un establecimiento municipal.

no/profesor de 20,1. En 1987 esa relación llegó a 23,6⁴⁵. Como el sector privado subvencionado aporta una proporción significativamente mayor de alumnos, es difícil que esta tendencia se hubiese manifestado sin un aumento en la razón alumno/profesor de los establecimientos particulares subvencionados.

CUADRO 11
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS FINANCIADOS POR EL ESTADO Y
ALUMNOS POR ESTABLECIMIENTO

	Enseñanza pública			Enseñanza privada		
	Nº de Est.	Al./Est.	Al./Prof.	Nº de Est.	Al./Est.	Al./Prof.
1980	6.370	340,5	26,2	1.627	241,9	
1985	6.476	299,0	21,6	2.643	315,0	27,0*
1988	6.308	282,4		2.663	352,8	
1989			22,1			26,2
1990	6.288	273,1		2.694	356,5	
1991	6.274	270,8	20,7	2.689	352,9	25,8
1992	6.269	274,6		2.650	363,4	
1993	6.252	276,0	20,7	2.654	366,8	26,7
1994	6.221	280,7		2.637	373,9	
1995	6.422	276,8		2.822	356,2	
1996	6.536	279,7	23,1	2.996	360,6	32,0
1997	6.351	289,6		2.921	378,2	
1998	6.327	290,8	23,4	3.062	371,7	31,5

* Corresponde a 1987.

Nota: En 1995 cambió el proceso de recolección de los datos de los docentes, lo que puede explicar el aumento en el número de alumnos por profesor en 1996.

Fuente: Elaborado a partir de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*, varios años.

Cabe hacer notar que los establecimientos municipales tienen una mayor proporción de alumnos en escuelas rurales. Éstas tienden a trabajar con una menor razón alumno/profesor, lo que influye en las cifras agregadas. Con todo, dado que la proporción de alumnos rurales apenas supera el 10% del total, las tendencias no cambian. ¿Por qué no se ajustaron las municipalidades a este nuevo escenario de ingresos más bajos? Aquí más que causas se pueden plantear hipótesis. Uno de los efectos de la crisis económica de 1982-83 fue un aumento significativo de la tasa de desempleo. Las movilizaciones sociales de protesta no se hicieron

⁴⁵ El número de profesores proviene de Ministerio de Educación (1997), al igual que el número de alumnos en 1987. El número de alumnos en 1977 proviene de Odeplan (1981). Debe tenerse en cuenta, además, que es altamente probable que en los establecimientos privados haya habido un ajuste en el número de horas trabajadas.

esperar. El gobierno militar aparecía debilitado. Los profesores pedían acabar con los despidos en las municipalidades que estaban perdiendo alumnos. Se accedió a estas presiones y se prohibió a las municipalidades despedir a los profesores. Los déficits municipales no se hicieron esperar. En 1982 alcanzaron los MM\$ 2.066 (pesos de septiembre 1999). Tres años más tarde esta suma se empujaba por los MM\$ 9.817 en moneda de igual valor. En 1982, este aporte representó un equivalente aproximado al 0,8% de la subvención promedio anual que recibieron las municipalidades. En 1985, el déficit alcanzaba a una magnitud del orden de 4,7% de la subvención anual. Esta situación fue avalada por el gobierno central, que contribuyó al financiamiento de dichos déficits. Era notorio que la competencia por alumnos se atenuaba con estas medidas y afectaba, por lo tanto, la esencia del sistema.

Como una forma de regular el tamaño de los déficit de los municipios, se introdujo una cláusula en la Ley de Subvenciones que facultaba a los secretarios regionales ministeriales de Educación⁴⁶ a negar la autorización de crear un establecimiento privado si es que en el área en la que pretendía establecerse la nueva escuela había "un exceso de oferta". Con ello se limitaba severamente la entrada de nuevos oferentes al "mercado educacional", atentando contra uno de los fundamentos del nuevo esquema organizacional de la educación chilena. En la práctica la mayoría de estos secretarios declararon que en sus regiones había exceso de oferta de establecimientos educacionales. Ello fue una consecuencia obvia de la presión de los alcaldes sobre los intendentes para que se adoptaran estas medidas. Esta cláusula se derogaría en 1988.

En 1983, por otra parte, se suspendieron los traspasos de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Una motivación importante fue el costo fiscal que significaba el traspaso, vinculado especialmente a los desahucios que debía financiar el gobierno central. Pero también había una resistencia creciente de los gobiernos locales, como resultado del ambiente de estrechez económica, a seguir recibiendo estos establecimientos. Al momento de la suspensión de los traspasos, un 87% de los establecimientos, un 78% de los profesores y un 83% de los alumnos estaban bajo dependencia municipal.

La dicotomía municipal fiscal tuvo implicancias de largo plazo muy negativas para el proceso de descentralización de la educación. Los profesores fiscales vieron mejoradas sus rentas como resultado de la aplicación del D.L. 3.551 de 1981. Éste establecía un calendario de mejoramientos de remuneraciones de la escala única, los que podían adelantarse si las instituciones del Estado reducían sus dotaciones de personal (Jofré, 1988). Como el Ministerio de Educación incluía dentro de su dotación a los profesores, los traspasos los hacían cumplir con la norma y daban origen a incrementos adelantados en las remuneraciones. Las presiones de

⁴⁶ Administrativamente, las regiones están a cargo de intendentes que son nombrados por el Presidente de la República. Los intendentes tienen entre sus colaboradores a los secretarios regionales ministeriales (Seremi), que son representantes de las autoridades ministeriales centrales en cada región.

los profesores de colegios municipalizados no se hicieron esperar. Reclamaron un trato equivalente al de los profesores fiscales. El gobierno cedió a estas demandas y creó una asignación paralela a la subvención que se pagaba directamente a los profesores, tanto de establecimientos municipales como privados con financiamiento público. De paso, se envió la señal de que el gremio de los profesores podía negociar sus salarios no con su empleador sino que con el Estado chileno. Parecía, entonces, que sus salarios dejaban de depender de su rendimiento y del desempeño del colegio en el que enseñaban.

Creemos que, también, hay una razón más estructural para la ausencia de adaptación a las nuevas condiciones en el sistema municipal. El nuevo sistema de financiamiento asegura que las escuelas que no lo están haciendo bien sientan inmediatamente el impacto en sus ingresos. En el caso de los establecimientos municipales, sin embargo, este impacto se amortigua. La razón es muy simple. No es la escuela la que percibe la merma de ingresos que su mal desempeño provoca sino que la propia municipalidad. El traspaso de esta merma al establecimiento no es una decisión fácil porque el empleador de los profesores no es la escuela en particular sino el municipio. El despido de profesores se transforma en un problema político que, eventualmente, prefiere postergarse. Este camino se hace especialmente atractivo si se tienen otras escuelas a las que se les puede traspasar parte de la cuenta. Más todavía si el gobierno central también aparece dispuesto a asumir una parte de dicha cuenta. Pero más allá de la naturaleza política de este problema, se agrega el hecho de que, en la práctica, no es fácil establecer si la pérdida de alumnos hay que atribuirla a problemas en la escuela o en el municipio. Este último afecta, de una manera u otra, la función de producción de cada establecimiento a través de interferencia en la gestión, nombramiento de directores e incluso profesores.

Los alcaldes influyen, también, en la determinación de los recursos de apoyo al proceso docente porque se pierde la vinculación directa entre subvención educacional y los recursos disponibles por alumno con los que cuenta cada establecimiento. Así, se diluyen las responsabilidades y se elevan los costos de transacción en el sistema educacional municipalizado. Los incentivos apuntan, por tanto, a no "castigar" a los establecimientos que están perdiendo alumnos. Se "subsidia" consciente o inconscientemente, entonces, al establecimiento que no lo hace bien con los excedentes de los establecimientos que sí lo hacen bien o con recursos propios. Por supuesto, situaciones de esta naturaleza hacen que, en general, los directivos y profesores de las escuelas municipales no tengan demasiados incentivos para trabajar bien, especialmente si lograr buenos resultados requiere de esfuerzo, dedicación y exigencia y ello no es recompensado. La municipalización, en cierto sentido, tiende a reproducir a una escala menor los problemas que se detectaban cuando la educación estaba en manos del gobierno central. Parece legítimo preguntarse, entonces, si la municipalización fue el camino correcto para abordar la descentralización de la educación. Volveremos sobre este punto más adelante.

III.4. Una primera evaluación de la descentralización de la educación

La fuerte caída en el valor real de la subvención⁴⁷, las limitaciones a la competencia y la transmisión de señales confusas respecto del verdadero alcance de la autonomía de los establecimientos educacionales sugieren que el sistema de bonos a la educación estuvo lejos de ser implementado en su total extensión⁴⁸. De ahí que toda evaluación de la nueva organización de la educación chilena más que referirse al sistema de bonos sea una apreciación de un esquema en transición lleno de restricciones y contradicciones. Recién hacia 1986 se retomaron los impulsos que en 1980 habían dado origen a la descentralización de la educación. Ese año se terminó con el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Se intentó crear las demás condiciones para que el nuevo marco educacional funcionara en plenitud. Entre otros aspectos se intentó que los municipios elevaran la razón alumnos/profesor. Se estimaba que ella era muy baja y según un estudio, citado por Jofré (1988), el único factor responsable de los déficit municipales. Se consideraba que esta situación no ponía a los distintos establecimientos educacionales en igualdad de condiciones para competir. En consecuencia, se liberaron las restricciones que existían para despedir profesores y se redujeron gradualmente los recursos que cubrían los déficit municipales hasta terminarlos en febrero de 1988. Todos estos esfuerzos dieron algunos frutos y hacia 1989 los municipios habían logrado aumentar la razón alumno/profesor (Cuadro 11). Pero los avances habían sido muy graduales. Los intendentes y alcaldes se resistían a los despidos. El plebiscito de octubre de 1988, que sellaría la suerte del gobierno militar, estaba a la vista. No parecía conveniente correr el riesgo político que significaba el despido de profesores. Por lo tanto, hacia fines de este gobierno la razón alumnos/profesor seguía siendo significativamente mayor en los establecimientos privados. Se insiste en 1988 con una prueba nacional de evaluación del rendimiento escolar. Los resultados de esta prueba, conocida como Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), comenzarían a ser conocidos por los padres sólo en 1995.

En estas condiciones, realizar una evaluación de lo que ha significado esta reforma puede ser muy audaz, pero no se pueden dejar de mencionar algunos indi-

⁴⁷ Una caída de la subvención real significa que las escuelas tienen que ajustarse a un nivel inferior de calidad en la educación. Entre otros aspectos, esta calidad está determinada por la inversión en infraestructura, equipamiento, etc. Muchos establecimientos tomaron estas decisiones cuando las reglas imperantes apoyaban una subvención indexada. Sus decisiones seguramente habrían sido distintas con otro conjunto de reglas. El cambio, a mitad de camino, mina la credibilidad en el nuevo sistema de educación y afecta decisiones futuras de esos establecimientos. Por supuesto, no puede desprenderse de esta afirmación que haber introducido una subvención indexada fue una decisión correcta.

⁴⁸ Al menos en el sentido propuesto por Friedman (1962).

cadores. Una primera área de interés es la eficiencia interna del sistema. Recuérdese que ésta dejaba mucho que desear antes de que se iniciasen las reformas. La forma en que las escuelas reciben actualmente los recursos debería aumentar la eficiencia interna de las mismas. Por una razón muy simple, si el alumno se va de la escuela, ésta deja de recibir recursos. Antes de estas reformas, en cambio, los establecimientos de enseñanza recibían sus recursos directamente desde el nivel central, principalmente a través del pago de los salarios de los docentes. Por lo tanto, no era necesario esforzarse para retener a los alumnos (Cuadro 12).

CUADRO 12
EFICIENCIA INTERNA DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO

	Total			Municipal			Particular Subvencionado		
	Egreso Total (%)	Retención a 8°/4°	Tiempo Egreso	Egreso Total (%)	Retención a 8°/4°	Tiempo Egreso	Egreso Total (%)	Retención a 8°/4°	Tiempo Egreso
Básica									
1975-1985	50,3	54,6	12,2	45,9	49,9	12,8	57,1	61,9	11,3
1979-1989	60,3	64,7	10,6	57,6	61,8	10,9	63,0	68,2	10,3
1983-1993	71,3	78,4	10,1	70,3	77,3	10,3	71,7	78,8	9,9
1987-1997	75,9	81,7	9,7	72,6	79,4	10,0	78,4	85,3	9,5
Media C-H									
1975-1980	62,3	69,3	5,7	56,5	64,3	6,1	64,1	69,3	5,4
1980-1985	65,7	73,3	5,4	60,3	68,5	5,6	71,4	77,7	5,0
1985-1990	68,0	74,8	5,2	61,6	69,7	5,6	73,6	79,0	5,0
1992-1997	67,7	73,1	5,3	60,0	66,0	5,7	77,6	81,9	4,9

Fuente: Ministerio de Educación.

La evolución es positiva tanto en educación básica como en educación media científico-humanista. En esta última, sin embargo, los avances son mucho menores, lo que, a su vez, se explica por los escasos adelantos en la enseñanza municipal. Los avances registrados permitieron que el mayor costo incurrido en educar a un alumno de la educación básica se redujese de un 52,5% a un 21,3% y que la retención a octavo básico aumentase en un 50%. ¿Qué es lo que hace que la educación municipal avance en básica y, en cambio, se estanque en la media? Tal vez las restricciones a la gestión de los establecimientos sean mayores. Tampoco podemos dejar de mencionar que las diferencias socioeconómicas entre los alumnos de los distintos establecimientos pueden explicar esta desigual evolución. Mizala y Romaguera (1998) muestran que casi un 70% de la matrícula de los esta-

blecimientos municipales proviene del 40% de hogares más pobres del país. Entre los colegios particulares subvencionados esta proporción es inferior al 50%⁴⁹.

CUADRO 13
RESULTADOS PRUEBAS SIMCE 1988 - 1996
(Matemáticas y Castellano)

	Cuarto Básico					Octavo Básico				
	1988	1990	1992	1994	1996	1989	1991	1993	1995	1997
Matemáticas										
Municipal	48,3	56,2	63,7	65,4	67,8	51,5	48,5	52,9	54,3	58,9
Part. Subv.	54,7	63,2	69,6	71,4	73,1	56,2	52,5	57,6	59,9	64,5
Part. Paga.	73,3	80,1	85,3	86,4	85,6	76,0	72,1	74,7	77,5	79,9
P-900		51,6	61,3	62,6	64,3					
Castellano										
Municipal	50,2	57,2	64,0	63,4	68,3	53,0	51,8	55,1	55,9	61,5
Part. Subv.	58,0	54,4	70,7	69,9	74,3	58,9	57,0	61,1	61,1	67,6
Part. Paga.	79,0	80,0	86,8	83,7	86,1	76,7	72,6	76,8	74,6	79,2
P-900		52,6	60,5	60,6	66,4					

Fuente: Ministerio de Educación.

Los resultados en las pruebas SIMCE, por otro lado, parecen sugerir que ha habido un aumento significativo en los logros educacionales de cuarto básico (Cuadro 13). Este fenómeno, sin embargo, no ha ocurrido con la misma intensidad en el último año de la enseñanza básica. La excepción la constituye el último año de esta prueba, esto es la de 1997. De nuevo, apreciamos diferencias importantes entre los rendimientos de los establecimientos municipales y los particulares subvencionados. En estos últimos los resultados son mejores. De nuevo, la interrogante es hasta qué punto estos rendimientos distintos tienen su origen en diferencias de ingreso. Mizala y Romaguera (1998) sostienen que las diferencias de logro educativo para los alumnos de establecimientos municipales y particulares subvencionados que en 1996 rindieron el SIMCE de 4º básico desaparecen una vez que se controla por nivel socioeconómico tanto en su modelo de corte transversal como de valor agregado⁵⁰. Con todo, las estimaciones que incluyen sólo establecimien-

⁴⁹ Cuadro 4 en su estudio.

⁵⁰ En este último caso se utiliza sólo una aproximación al valor rezagado de un test previo para el mismo grupo de estudiantes. Se utiliza el SIMCE de 1994 del establecimiento considerado.

tos urbanos tienden a mostrar diferencias significativas entre ambos establecimientos⁵¹. Aedo y Larrañaga (1994) encuentran que sí hay diferencias entre establecimientos municipales y privados con financiamiento público, aun después de controlar por nivel socioeconómico, y sostienen que parte de las diferencias se explican por un sesgo de selección⁵².

Bravo *et al.* (1999) elaboran para una serie de años desde 1982 y hasta 1997 diversos estudios de corte transversal con las diversas pruebas de evaluación del rendimiento educacional que dieron los cuartos y octavos básicos en ese período. En general, para los cuartos básicos aun después de controlar por nivel socioeconómico, las escuelas particulares subvencionadas lo hacen mejor que las municipales. A pesar de que en cada año se utilizan distintos modelos, se puede concluir que este resultado no se daría en matemáticas sólo en 3 de las 8 mediciones (cuadro N° 19) y en castellano en sólo 2 de 8 mediciones (cuadro N° 20). Cabe hacer notar que la no diferencia de rendimiento se da sólo en alguno de los modelos presentados. Una de estas mediciones corresponde, además, al año 1990 que por el valor de los coeficientes parece altamente irregular. Para la prueba de matemáticas de octavo básico sólo en 3 de 8 mediciones no hay diferencia de rendimiento entre las escuelas particulares subvencionadas y municipales (cuadro N° 21). Sólo en una de ellas domina claramente la no diferencia de rendimientos mientras que en las otras mediciones hay modelos que sugieren que las escuelas particulares lo hacen mejor que las municipales. En el caso de castellano solo hay dos mediciones donde quedaría la impresión de que las escuelas particulares subvencionadas no lo hacen mejor que las municipales, pero aun dentro de éstas es posible encontrar modelos que sugieren lo contrario (cuadro N° 22). Por otra parte, estos autores sugieren que puede haber diferencias en el rendimiento de establecimientos según su antigüedad. Los que vienen antes de la reforma educacional de comienzos de los 80 tendrían mejor desempeño por ser de mayor tradición y estar muchos de ellos vinculados a instituciones parroquiales. La evidencia que presentan, sin embargo, es ambigua. Para los años 1989 y 1993 los privados subvencionados mirados como un todo no lo harían mejor que las escuelas municipales si se controla por antigüedad del establecimiento, aunque los que están desde antes de 1982 sí lo harían mejor. Para 1997 la conclusión se revierte. En general, los particulares subvencionados lo hacen mejor que los municipales, aunque los que estaban establecidos ya en 1982 lo hacen en la actualidad peor que los municipales.

Parry (1997), por otra parte, después de controlar por gasto y nivel socioeconómico de los alumnos, concluye que las escuelas municipales tienen mejor calidad que las escuelas privadas. Agrega que estas últimas se especializan en estudiantes de alta calidad, logrando con éstos mejores resultados que las escuelas municipales. Éstas, a su vez, se especializan en estudiantes desaventajados, ob-

⁵¹ Por ejemplo, ecuaciones 7, 8 y 9 en modelo de corte transversal y 9 en modelo de valor agregado.

⁵² Los colegios particulares subvencionados elegirían a sus alumnos.

teniendo con ellos resultados superiores a los de establecimientos privados. Sostiene también que la competencia parece llevar a un aumento en la calidad de educación, aunque el efecto sería mayor para los establecimientos privados. En general, el defecto de estos estudios es que se concentran en una sola medición. De ahí que éste sea un tema abierto. Todos los estudios parecen coincidir, sin embargo, en que habría algún grado de selección de los alumnos en los colegios privados. Este hecho puede tener un efecto negativo sobre la equidad y puede conducir a una segregación social. Las ganancias eventuales de eficiencia pueden ser compensadas por esta segregación. Sin embargo, hay que ser cautelosos. Mizala y Romaguera (1998) también sugieren que esta práctica se presentaría en los establecimientos municipales. Parece plausible, entonces, que este "descreme" tenga un fuerte componente de demanda. Esto es, padres que buscan determinadas escuelas antes que escuelas que buscan a determinados alumnos. De hecho, los padres se inclinan por establecimientos privados en una proporción mayor que la oferta efectivamente existente (Lehmann y Hinzpeter, 1997). Los establecimientos privados enfrentarían, entonces, un exceso de demanda, la que deberían racionar de algún modo.

Por otra parte, Aedo (1996) obtiene resultados que sugieren que más allá de la dicotomía municipal/privada, la forma como se organizan los establecimientos educacionales tiene impacto sobre los logros de los alumnos. Así, controlando por nivel socioeconómico de los alumnos, nivel educacional de los padres y sesgo eventual de selección, este autor concluye que las escuelas municipales que dependen de una corporación municipal tienen un mejor desempeño que las que dependen de un DAEM. Asimismo, tienen mejor rendimiento los establecimientos privados religiosos que los no religiosos y aquellos en que el responsable del establecimiento tiene más de un establecimiento a su cargo. Si el establecimiento tiene afán de lucro la incidencia sobre el rendimiento de los alumnos de ese establecimiento no es ni positiva ni negativa. Es inevitable preguntarse hasta qué punto los incentivos de estos establecimientos son los correctos. No debe olvidarse que los resultados de estas pruebas si bien se conocieron al nivel de los grandes agregados, nunca lo fueron al de los colegios hasta 1995. Se impidió, entonces, a los padres que ejercieran presión sobre los colegios o bien retirando a sus hijos o alternativamente exigiendo mejores resultados. De esta manera se perdía la posibilidad de ejercer un control efectivo sobre la marcha de los colegios, se limitaba la competencia entre los colegios y, en definitiva, se les restaba efectividad a las reformas de 1980.

Las deficiencias del instrumento usado para medir los rendimientos educacionales, sin embargo, arrojan dudas respecto de si, efectivamente, es un buen indicador de la calidad de la educación. Más aún, sí tiene sentido sostener que las diferencias de rendimiento de los distintos establecimientos educacionales son realmente indicadoras de calidad de la educación. Eyzaguirre y Fontaine (1999) sostienen, por una parte, que los niveles de dificultad de estas pruebas son esencialmente variables y, por lo tanto, no se pueden comparar de un año a otro. Por otra

parte, argumentan que los contenidos de la prueba son, en promedio, de un nivel de complejidad dos o tres grados inferior al nivel que cursa el alumno. Aprehen-siones similares resultan de analizar las variables que registran, por ejemplo, el nivel socioeconómico de los padres, demasiado toscas como para ser confiables. De ahí que los estudios estadísticos deban tomarse con cautela.

En todo análisis de la descentralización de la educación no debe olvidarse que, si bien las organizaciones gremiales del magisterio estaban disminuidas —al grado de que el Colegio de Profesores fue el único de los colegios profesionales que respaldó el D.L. 3.621 que transformó a estos colegios en asociaciones gremiales—, no era raro ver a las autoridades del gobierno central discutiendo aspectos contractuales y salariales con las directivas de dichas organizaciones. En un momento en que se buscaba consolidar la descentralización de la educación, estas negociaciones enviaban señales equívocas respecto de quiénes definirían las condiciones laborales y las remuneraciones de los docentes en el futuro. Por supuesto, tampoco ayudaba a clarificar esta situación el hecho de que en ese entonces las autoridades locales eran nombradas por el Presidente de la República.

El Ministerio de Educación, por otra parte, podía influir indirectamente en la gestión educativa ejerciendo sus potestades administrativas. Éstas tomaban, casi siempre, la forma de circulares y contenían obligaciones o "recomendaciones" que afectaban principalmente la administración de las escuelas. Algunas parecen ser relativamente inofensivas, como indicaciones respecto de las normas de seguridad con las que debe contar el establecimiento educacional. Otras en cambio son, desde el punto de vista de la escuela, de su gestión y de su perfil, más complejas de acomodar como, por ejemplo, "sugerencias" metodológicas, "orientaciones" disciplina-rias, etc. De este modo, no puede dejarse de señalar que si bien las reformas permitieron avances importantes en la descentralización del sistema, en algunos aspectos de su gestión los establecimientos educacionales siguieron seriamente restringidos por el nivel central. Si a este hecho se agrega una competencia entre escuelas severamente limitada por la ausencia de indicadores objetivos de calidad educativa, tenemos un cuadro en el cual el sistema de bonos estaba lejos de ser implementado en su totalidad. Las severas restricciones económicas que experimentarí- el país entre 1982 y 1985 complicaron este cuadro porque se tomaron medidas que debilitaron seriamente la nueva organización de la educación en Chile.

Un efecto concreto de las reformas, sin embargo, es la creación de nuevos establecimientos educacionales. Esto es, sin duda, el resultado del nuevo esquema de financiamiento. Entre los colegios privados gratuitos, el número de estableci-mientos educacionales pasó en un lapso de 5 años de mil 600 a 2.600. En ese mismo período la matrícula de estos establecimientos aumentó en poco más de 110%. Lo más notable es que la apertura de nuevas escuelas permitió un aumento signifi-cativo de la cobertura de educación media, la que se estaba quedando rezagada como consecuencia de la inflexibilidad de la oferta educacional en el antiguo es-quema centralizado. Desde 1980, ésta se incrementó desde un 50 hasta un 75%. Si bien el aumento de la oferta educacional privada ha sido significativo, no deja de

llamar la atención lo desigual de su distribución a lo largo del país. En general se concentra en zonas de alta densidad. Es así como en la Región Metropolitana los establecimientos privados subvencionados concentran el 45% de la matrícula. En la región más austral de Chile, en cambio, no alcanzan a tener el 20% de la matrícula. De ahí que la educación privada, tal como está concebida en la actualidad, difícilmente podrá cubrir toda la enseñanza en el país.

Un logro importante, que pocas veces se destaca, es que las reformas generaron aumentos importantes en la asistencia de los alumnos a clases. Antes de las reformas la asistencia promedio no superaba el 70%. En la actualidad, esta cifra superaría el 90%. La subvención escolar al pagarse sólo si los alumnos asisten a clases genera un incentivo real para que las escuelas se preocupen por la asistencia estudiantil. En un gran número de países latinoamericanos la asistencia a clases sigue siendo un problema y superaría apenas el 60%.

Hacia fines de la década de los 80 todavía eran notorias las diferencias de calidad entre los distintos establecimientos educacionales, las que se mantenían fuertemente correlacionadas con el nivel socioeconómico de los alumnos. En un país con una marcada desigualdad de ingresos estas diferencias eran especialmente molestas. No cabe duda de que éstas, de alguna manera, estaban influidas por un gasto en educación comparativamente bajo⁵³. En torno a la necesidad de hacerlo crecer había un cierto consenso. Que el aumento debiera materializarse en el contexto de las instituciones educacionales vigentes hacia fines de los 80, era algo que suscitaba mucho menos consenso.

La derrota de Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 y el triunfo de Patricio Aylwin en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 llevaron al gobierno a una coalición de partidos de centroizquierda donde primaban visiones muy distintas respecto de lo que debía ser el marco de la educación básica y media en Chile: desde sectores que se oponían completamente a las reformas llevadas a cabo por el gobierno militar hasta otros que, aunque podían diferir en los detalles, compartían la línea gruesa de lo que se había hecho. Existía, por lo tanto, una razonable duda en 1990 respecto del rumbo que adoptaría nuestro sistema educacional. Más aún cuando había informes técnicos que provenían del seno del gobierno saliente que sugerían que la reforma educacional estaba inconclusa y que era necesario profundizarla aumentando la autonomía de los establecimientos educacionales (Jofré, 1988). Los gobiernos de la Concertación terminaron adaptando sus políticas al marco institucional vigente en educación. Ha habido un claro mayor activismo gubernamental en el área educacional que, en algunos casos, ha significado un retroceso en el proceso de descentralización iniciado en los 80 y, en otros, un avance. Estamos lejos, entonces, de tener un esquema puro, por lo cual no es fácil medir la efectividad de las reformas implementadas en los 80. El segundo gobierno de la Concertación, liderado por el Presidente Frei, ha iniciado su

⁵³ Sobre la necesidad de incrementar el gasto público en educación, véase Larrañaga (1994) e Informe Brunner y otros (1994).

propia reforma educacional. Más allá de estas reformas creemos que persiste, sin embargo, un debate inconcluso respecto de cuál debería ser el marco fundamental de la educación básica y media chilena.

IV. LAS REFORMAS EDUCACIONALES DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS

Tal vez, la característica principal de los dos gobiernos democráticos que han dirigido el país desde marzo de 1990 sea el énfasis en la equidad. El mensaje económico y social de las administraciones de los Presidentes Aylwin y Frei se ha articulado en torno al objetivo de alcanzar un crecimiento con equidad. Una dimensión concreta de este objetivo ha sido una marcada preocupación por la educación. Más específicamente, por la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos que atienden a los alumnos subsidiados. Esta preocupación, sin embargo, no se ha traducido explícitamente en un fomento de la competencia entre escuelas, como sugería la concepción educacional vigente durante el gobierno militar, sino que en un mayor activismo del Estado en el ámbito de la educación. Este cambio de enfoque nacía del convencimiento de las nuevas autoridades de que la competencia entre los establecimientos por captar alumnos no aseguraba por sí sola una educación de calidad. Si bien los resultados a 1989 no eran satisfactorios, no se sabía si la escasa efectividad de las reformas se explicaba por la fuerte contracción económica de comienzo de los 80, que redujo sustancialmente el gasto por alumno en esa década, por el escaso tiempo transcurrido desde su implementación, por defectos en la aplicación de la reforma o por una incapacidad del "modelo educacional" para elevar la calidad de la educación. Faltaron, entonces, un diagnóstico y una discusión más acabados de la situación educacional del país⁵⁴. Sólo en 1994 se intentó un diagnóstico más global de la situación educacional del país. En esta última ocasión se plantearon también los desafíos de la educación chilena⁵⁵.

Este activismo dirigido a aumentar la calidad de la educación chilena ha tenido que lidiar con fuerzas que no necesariamente apuntan en esta dirección. Las principales y que han marcado significativamente el desarrollo de la educación subsidiada desde 1990 han sido las demandas salariales y laborales de los profesores. Éstos forman un gremio poderoso, de carácter nacional y con un fuerte poder de movilización. Lograron negociar durante la primera administración

⁵⁴ Por supuesto, lo mismo puede decirse respecto de las reformas del gobierno militar.

⁵⁵ Este documento, que se conoce popularmente como Informe Brunner, contiene un análisis de la situación de la educación en Chile y una serie de propuestas que buscan asegurar una educación de calidad para los niños de nuestro país. Aunque compartimos las líneas generales del informe, no podemos dejar de llamar la atención sobre la escasa evidencia que se ofrece para sustentar un gran número de los análisis y propuestas que se efectúan en el mismo.

democrática un Estatuto Docente que significó un beneficio significativo para los profesores del área municipalizada y que, de alguna manera, terminó con el anhelo de la reforma de 1980 de dejar en igualdad de condiciones a todos los establecimientos que recibían recursos públicos, independientemente de su estructura de propiedad. Otras reformas, en cambio, han atacado de manera más directa el problema que afecta a la educación chilena: la baja calidad y la persistencia en las diferencias de logro entre escuelas según el nivel socioeconómico de los alumnos.

Este activismo no habría sido posible sin un aumento significativo en el gasto público en educación. Entre 1990 y 1997 este gasto creció en un 117% (Cuadro 14). El gasto del gobierno central (sin intereses), por otra parte, se incrementó en el mismo período en un 80%, lo que refleja la mayor importancia relativa que adquirió la educación para los gobiernos de la Concertación. El aumento en el gasto público se explica fundamentalmente por el fuerte crecimiento económico del país que, en el período analizado, estuvo en torno al 8% anual. También por las reformas tributarias llevadas a cabo durante esta etapa que elevaron la carga tributaria neta, como proporción del PGB, desde un 16,3% en el período 1988-90 a un 19,1% en el período 1995-97⁵⁶. El aumento relativo en el gasto público en educación comienza a manifestarse especialmente a partir de 1994, esto es, con el segundo gobierno de la Concertación.

CUADRO 14
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
(1989-1997)

	Gasto público gobierno central sin intereses	Ministerio de Educación		
		Total	Sin educación superior y cultura	Subvenciones
1989	107,7	104,7	100,8	106,0
1990	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	109,9	108,6	103,8	98,2
1992	123,7	123,0	118,3	109,7
1993	133,5	137,4	133,1	119,8
1994	141,4	149,2	145,6	136,3
1995	150,5	171,9	171,6	170,7
1996	165,0	195,2	198,1	192,9
1997	179,9	217,3	221,9	218,6
1998	191,8	240,0	246,1	235,5

Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*.

⁵⁶ Estas cifras incluyen los impuestos municipales.

La evolución en el gasto público en educación también deja ver una estrategia inicial confusa. Por una parte, un aumento más que proporcional en el gasto en educación superior que luego se revierte, manteniéndose hacia el final de la década la proporción del gasto en educación superior levemente por debajo de lo que era a comienzos de los 90. En el primer gobierno de la Concertación se nota, además, una tendencia a canalizar el gasto en educación no universitaria por vías distintas a la subvención regular. Se aprecia mejor esta afirmación al comprobar el valor real de la subvención en el Cuadro 15. No debe sorprender la similar evolución en el valor de la subvención para estos dos niveles educacionales. Hasta 1994 y desde 1987, todos los años se fijaba el valor de la unidad de subvención educacional (USE), la que se ponderaba por un factor para cada nivel. Ese factor permaneció constante en dicho período. Desde 1995 no sólo se fija la USE cada año sino también el factor de ponderación. De ahí que los valores de la subvención sigan en la actualidad una evolución distinta.

CUADRO 15
INDICE REAL DE LA SUBVENCIÓN REGULAR
(A junio de cada año)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Básica 1° a 6°	101,1	100,0	95,1	98,0	98,9	100,9	108,4	138,2	161,5	164,5
Media C - H	101,1	100,0	95,1	98,0	98,9	100,9	108,3	134,9	158,0	160,3

Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*.

Entre 1990 y 1994 la subvención, en términos reales, no sufrió mayores variaciones. Incluso en los años 1991 a 1993 su valor estuvo por debajo del que regía en 1990. En este último año, la subvención había alcanzado una cifra que era aproximadamente un 30% inferior a la que se había fijado en los inicios del sistema en 1981 (Cuadro 10). Los gastos en subvenciones en ese período (Cuadro 14) crecen como consecuencia de un leve incremento en el número de alumnos. La explicación de los aumentos en el gasto educativo no universitario hay que buscarla en una serie de programas diseñados para, por una parte, atacar desde el nivel central los problemas de la educación y, por otra, atender reivindicaciones laborales de los profesores.

IV.1. El Estatuto Docente: ¿Recentralización de la educación pública?

El Colegio de Profesores era en 1990 uno de los gremios más organizados del país. Desde principios de los 80 venía mostrando una fuerte capacidad de movilización que había obligado al gobierno militar a postergar algunas de sus re-

formas en el campo de la educación o dictar normas que de alguna manera se contradecían con los principios de ese gobierno. Una de las principales aspiraciones de los profesores era que se dictara un Estatuto Docente que regulara, por un lado, la carrera de profesor y, por otro, los derechos de los docentes, entre los que se contemplaban especialmente todos los referidos a remuneraciones. Se habían dado algunos pasos en esta dirección al promulgar la Ley 18.602, en 1987 (Jofré 1988), aunque las normas dictadas al amparo de este cuerpo legal eran consideradas insuficientes por los profesores. Se criticaba, entre otros aspectos, que dicha ley no hubiese cambiado la situación jurídica de los trabajadores de la educación. En efecto, éstos seguían regidos por el nuevo Código del Trabajo del sector privado.

El nuevo gobierno democrático fue elegido en diciembre de 1989 con una plataforma electoral que reconocía las aspiraciones del profesorado chileno. Las negociaciones entre los profesores y el Ejecutivo se plasmaron en la Ley 19.070, publicada en el *Diario Oficial* con fecha 1 de julio de 1991, más conocida como Estatuto Docente. Entre otros aspectos, el Estatuto estableció remuneraciones mínimas, asignación por experiencia, derecho al perfeccionamiento profesional y la carrera docente. Esta última supone titularidad en el cargo, ascenso por concurso, etcétera.

La fuerza de los profesores radicaba no sólo en su capacidad de convocatoria sino en el alto deterioro que habían sufrido sus remuneraciones reales en la década de los 80. Éstas cayeron en un 37,6%, entre 1981 y 1990 (Rojas, 1998, Cuadro 8). Una parte de esta caída se explica por la crisis económica de comienzos de la década. Teniendo en mente que el índice de remuneraciones totales de la economía en el mismo período aumentó en un 4,8%, la razón fundamental de esta caída en las remuneraciones de los profesores hay que buscarla en la reducción del gasto público en educación (véase Cuadro 9). Por otra parte, las remuneraciones de los profesores eran en 1981 similares a las de 1960, mientras que las de la economía como un todo crecieron en un 74,6%. (Rojas, 1998.) La alta inflación de la primera parte de la década de los 70 y el fuerte ajuste fiscal de los años 1974-75 son fundamentales a la hora de explicar la dispar evolución de los salarios de profesores y de la economía como un todo entre 1960 y 1981. Este contexto fue, seguramente, determinante a la hora de definir el contenido del Estatuto Docente. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que este Estatuto, entre otros aspectos, ha rigidizado de manera sustancial la gestión de los municipios en el área educacional y ha roto la cadena "alumnos atendidos-recursos recibidos" al asignar recursos directamente a los establecimientos educacionales y no por alumno atendido. De hecho, una proporción importante de los nuevos recursos allegados a la educación no universitaria se ha hecho al amparo de este Estatuto. A pesar de que en el segundo gobierno de la Concertación ha habido un esfuerzo por flexibilizar este Estatuto, las rigideces permanecen y, por consiguiente, los costos que ellas acarrearán.

El Estatuto establece una carrera docente para los profesores de la educación municipalizada. La naturaleza jurídica de las escuelas particulares subvencionadas no hizo posible extender estas disposiciones a esos establecimientos. Dicha carrera acepta la estabilidad en el cargo para los profesores titulares, es decir para aquellos que han sido contratados por medio de un concurso público de antecedentes. Esta estabilidad en la práctica es definitiva porque las causales de despido son sumamente engorrosas. Paralelamente, determina una remuneración básica mínima nacional que se incrementa con la experiencia, cursos de perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y responsabilidad directiva técnico-pedagógica. Otro beneficio concedido a los profesores de la educación municipalizada fue un bono de monto fijo mensual denominado Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP), que comenzó a pagarse en diciembre de 1993. Adicionalmente, el Estatuto establece que las remuneraciones totales de los profesores no pueden ser inferiores a cierto mínimo mensual. Para 1999 este mínimo fue fijado en \$ 232.500 para una jornada de 30 horas y \$ 341.000 para una jornada de 44 horas. En el año 2000 estas remuneraciones mínimas suben a \$ 255.600 y 374.880, respectivamente. Esto es un aumento real del orden de 6,5%. Ellas también rigen para los particulares subvencionados.

De esta forma, el Estatuto introduce una serie de restricciones que guardan escasa relación con el desempeño de los profesores y menos con los logros educacionales del establecimiento. En estas condiciones es muy difícil generar condiciones apropiadas para potenciar el rendimiento de los estudiantes. Un paso que va en una dirección distinta y que tiene aspectos positivos es la introducción de una subvención por desempeño de excelencia, la que se está pagando a partir de 1996 a los establecimientos educacionales subvencionados de excelente desempeño. Para ello se creó un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales, cuyo objetivo es seleccionar los colegios merecedores de la subvención. Esta selección ocurre cada dos años. Los recursos que se obtienen por esta vía deben ser traspasados en su integridad a los profesionales de la educación. Un 90% debe repartirse entre los profesores en proporción a las horas que laboran en el establecimiento. El otro 10% debe entregarse a los que se destaquen notoriamente en su desempeño profesional. Los propios establecimientos determinarán la forma en que se distribuyen estos recursos. Durante 1997, los docentes beneficiados recibieron un bono de alrededor de \$ 200.000 (en pesos de ese año), equivalente a aproximadamente un 7% de la remuneración promedio anual de estos profesores.

Mayoritariamente, los nuevos recursos han buscado aumentar los salarios de los profesores. No nos debe extrañar entonces que entre 1990 y 1997 la remuneración para un profesor de un establecimiento municipal, con 20 años de antigüedad, haya aumentado en un 99,3% real, es decir un promedio real anual de 10,4% (Rojas, 1998; Cuadro 7). En el mismo período, el índice de remuneraciones totales de la economía lo hizo en un 36,3%, esto es, un 4,5% real anual. Con todo, los salarios de los profesores no serían en la actualidad muy distintos de los que

regían en la década de los 60 (Rojas, 1998). Otros recursos asignados han tenido otra dimensión. Por ejemplo, se han otorgado fondos para financiar programas transitorios de jubilación. En la línea no salarial destacan, entre otras, la subvención para aumentar las remuneraciones del personal no docente y la subvención de apoyo al mantenimiento de la infraestructura. Todas estas asignaciones "especiales" de recursos explican una parte significativa de los aumentos del gasto público en educación. La mayoría de estas asignaciones se han ido incorporando a la subvención regular y explican el fuerte aumento en la subvención educacional a partir de 1995⁵⁷ (Cuadro 14).

El Estatuto Docente trajo aparejado, entonces, un alto grado de inamovilidad de los docentes y rigideces en la asignación de los recursos porque una proporción creciente los tenía prefijados. La primera característica afectaba sólo a los establecimientos municipales. La segunda, que tenía como objetivo asegurar un aumento en los salarios de los profesores, afectaba a todos los establecimientos subvencionados. Seguramente marcaba esta política el hecho de que al asumir el gobierno de la Concertación, los establecimientos particulares subvencionados tenían remuneraciones que eran alrededor de un 35% más bajas que las de los establecimientos municipales. En parte esta diferencia se explicaba porque los colegios particulares subvencionados destinaban sólo el 67% de los ingresos por subvención al pago por remuneraciones (Espínola *et al.*, 1997). En los establecimientos municipales el porcentaje era un 90%. También influía, sin embargo, que los establecimientos municipales recibían recursos adicionales. Tal vez, más importante es que las escuelas administradas por las municipalidades nunca debieron cancelar el costo de capital de la infraestructura. De hecho, en muchas de las escuelas particulares el margen entre el ingreso por subvenciones y el pago por remuneraciones se destinaba al pago de los créditos hipotecarios que financiaron la construcción del establecimiento educacional.

Hay que recordar que estos créditos se habían tomado con el valor de la subvención que era aproximadamente un 25% más alta en términos reales que la vigente en 1990 (Cuadro 10). Si bien, tal vez, pueden entenderse las razones que llevaron a dictar el Estatuto Docente en los términos que se hizo, creemos que difícilmente contribuirá a aumentar la calidad de la educación una situación en la cual el 90% de los directores de los establecimientos municipales siente que tiene escasa o ninguna facultad o influencia para contratar y despedir personal, fijar sueldos, determinar incentivos o definir la asignación de los presupuestos (según un estudio citado en Larrañaga, 1995). Los profesores, en este ambiente, no ven razones de peso para hacer bien su trabajo. Su esfuerzo depende sólo de su vocación, una virtud demasiado escasa como para sostener todo un sistema educacional.

⁵⁷ No se entregan a través de la subvención tradicional, entre otras, la asignación por desempeño difícil, la subvención adicional especial y la subvención de desempeño de excelencia.

IV.2. Otras reformas⁵⁸

Las demás iniciativas de los años 90 se pueden englobar en dos áreas. La primera tiene que ver con todas aquellas políticas que, dirigidas o promovidas desde el nivel central, buscan orientar el proceso educacional. La segunda recoge todas aquellas reformas semiestructurales que, generalmente, no guardan una relación directa con la gestión educativa. El primer grupo de políticas sugiere una cierta desconfianza de la capacidad de la competencia entre establecimientos, pilar de las reformas de los 80, para elevar la calidad de la educación. Cabe hacer notar que, como los niveles de competencia entre establecimientos no están uniformemente distribuidos en el país, podría sostenerse que en lugares donde la competencia es baja hay razones de peso para intervenir en el proceso educativo. Pero los programas en ejecución no han sido definidos de esta manera, sino más bien dejan entrever que sin ello será difícil lograr una educación de calidad.

Entre los programas que apuntalan el proceso educativo de las escuelas se puede mencionar el Programa de las 900 escuelas (P-900), creado en 1990 a los pocos meses de asumir el gobierno democrático, para apoyar al 10% de las escuelas gratuitas de peor rendimiento educacional y de mayor pobreza en el país⁵⁹. Se dejó fuera, sin embargo, a las de poco tamaño y de difícil acceso (García Huidobro y Jara, 1994). El objetivo era elevar la calidad de la educación por medio del perfeccionamiento docente y el fortalecimiento de la capacidad de gestión al interior del establecimiento. En el mismo espíritu del P-900 se han creado con posterioridad los programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica y media (MECE-básica y MECE-media, respectivamente), aprobados hacia fines de 1991⁶⁰. Con financiamiento del Banco Mundial, estos programas perseguían mejorar la calidad de la educación subsidiada chilena con una provisión para insumos educativos, el financiamiento de proyectos educativos y la creación de una red computacional en todos los establecimientos subvencionados del país. Los insumos educativos considerados eran textos escolares⁶¹, bibliotecas de aula y, también, provisión de equipamiento y reparación de infraestructura. Estos dos últimos estaban dirigidos principalmente a establecimientos municipales.

El MECE-media tiene una diferencia fundamental con el MECE-básica. Incluye políticas de gestión pedagógica y gestión directiva. La primera línea de acción supone la creación de grupos de reflexión del profesorado al interior de los estable-

⁵⁸ La idea de esta subsección es dar una mirada rápida a otras reformas emprendidas por los gobiernos democráticos, pero no pretendemos analizarlas exhaustivamente y menos cubrirlas todas; sólo las que consideramos de mayor importancia.

⁵⁹ Recibe el nombre de P-900 porque este número representa, aproximadamente, el 10% de los establecimientos del país. Curiosamente, salvo en 1996, el programa siempre ha contado con un número distinto de escuelas.

⁶⁰ El P-900 se incorporaría más adelante al MECE-básica.

⁶¹ Los textos escolares venían entregándose desde hace mucho tiempo en el sistema educacional chileno, pero no con la frecuencia, pertinencia y cobertura deseadas.

cimientos (los denominados Grupos Profesionales de Trabajo) para abordar los desafíos que supone el trabajo docente; entre otros, los cambios en los currículos, la selección de material didáctico, etc. En lo que se refiere a gestión directiva se propone fortalecer la capacidad de toma de decisiones de los directores de los establecimientos y fomentar un estilo de liderazgo más participativo. Indudablemente, estas políticas reflejan una visión, impulsada desde el gobierno central, de cómo deben tomarse las decisiones en los establecimientos educacionales del país y, en cierta medida, de cómo deben hacerse las clases. La autonomía de los establecimientos se pone, de esta manera, en duda. Este comentario no pretende cuestionar el enfoque de gestión o pedagógico del Ministerio de Educación, sólo plantear que aquí se produce una tensión entre la libertad de los establecimientos para tomar sus propias decisiones y las "recomendaciones" que vienen desde dicho nivel. Esta tensión es especialmente fuerte en los establecimientos municipales, donde el control de la gestión educacional es difuso.

Una de las líneas de acción más ambiciosas del Ministerio de Educación ha sido el Proyecto Montegrando o de Liceos de Anticipación como se conoció originalmente. Este programa promueve la innovación educativa y se inserta en la tradición de los así denominados liceos experimentales que se desarrollaron a partir de 1945 en Chile. Estos liceos tenían presupuestos especiales y pretendían ser modelos educativos para los demás establecimientos educacionales del país. El Proyecto Montegrando se inscribe en esta tradición. Su objetivo es que los establecimientos elegidos en el contexto de este proyecto mejoren la calidad de la educación y sirvan, por consiguiente, de modelo a otros establecimientos. En este sentido, lo que se financia es el experimento⁶². Lo que apoya el proyecto son fundamentalmente innovaciones en los currículos de estudio, las metodologías de aprendizaje y evaluación, y cambios en las formas de gestión de los establecimientos. Podían postular a obtener fondos los establecimientos que contaran con al menos un 15% de sus alumnos en situación de vulnerabilidad social. Los colegios seleccionados en el marco de este proyecto, 51 de un total de 222 liceos postulantes, recibieron por 4 años una suma de US\$ 100.000 anuales, más una subvención de 100 dólares por alumno matriculado. Como los liceos seleccionados tienen matrículas muy distintas, esta forma de asignación de los recursos se traduce en un subsidio por alumno que presenta grandes diferencias. El subsidio varía de un total anual de US\$ 149, para el liceo con más alumnos, hasta un total anual de US\$ 846, para el establecimiento de menos alumnos. Si bien puede haber costos fijos importantes en cada uno de los proyectos, tal vez, estas diferencias en términos de gasto por alumno van más allá de lo razonable.

La reforma curricular ha sido un elemento importante en la estrategia educacional del Ministerio de Educación. El último día del gobierno militar, 10 de marzo

⁶² En la práctica, los liceos experimentales permanecieron siempre en esta calidad y recibieron sistemáticamente montos adicionales.

de 1990, se había aprobado la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) que, entre otros aspectos, contemplaba que el Ministerio de Educación en el futuro, más que planes y programas concretos, establecería Objetivos Mínimos y Contenidos Fundamentales de la educación (OM-CF). Con ello se pretendía dejar a los establecimientos educacionales en mayor libertad para formular sus propios planes y programas. Los OM-CF se promulgaron en una versión definitiva para educación básica en enero de 1996. Los de educación media se aprobaron a comienzos de 1998. Con todo, la LOCE obligaba al Ministerio a proveer sus propios planes y programas educativos para que los establecimientos que no pudieran generar sus propios currículos contaran con la propuesta ministerial. Por ello, el Ministerio ha ido elaborando currículos que se acomodan a los OM-CF y que reemplacen a los programas vigentes desde principios de la década de los 80. En lo fundamental, los nuevos programas enfatizan el desarrollo de destrezas mientras que los antiguos se concentraban en contenidos. Son numerosos los establecimientos que terminarán adoptando los currículos ministeriales. Como la experiencia internacional sugiere que los currículos tienen efectos en los logros académicos de los estudiantes, el impacto que sobre la calidad de la educación tenga el currículo provisto por el Ministerio puede ser muy significativo. La responsabilidad ministerial en este sentido es muy grande. Si no provee los planes y programas adecuados puede poner en riesgo el objetivo de aumentar la calidad de la educación⁶³.

Las reformas educativas de los 90 requieren, en opinión de las autoridades educacionales, la capacitación de los profesores. En caso contrario, sostienen, se pone en riesgo su éxito. Esta política tiene varias dimensiones. La primera tiene más que ver con la formación de los que serán profesores en el futuro. Contempla una serie de iniciativas para mejorar la calidad de la enseñanza de la pedagogía. En lo que se refiere a los profesores en ejercicio hay un reforzamiento del perfeccionamiento docente especialmente en todas las áreas de la reforma curricular. Se agrega el aporte de becas para pasantías, postítulos y postgrados en el exterior. Seguramente estas líneas de acción no sólo buscan un efecto sobre los profesores que asisten al extranjero sino que también sobre sus colegas que se benefician de la discusión con los primeros. A partir de 1997, se han comenzado a entregar los Premios de Excelencia Docente a los 50 profesores más destacados del país. Ellos son presentados al premio por la propia comunidad educativa a la que pertenecen. El objetivo en estos casos también es reconocer socialmente al profesor.

Respecto de las reformas semiestructurales no cabe duda que la más polémica es el financiamiento compartido. En Chile existía la posibilidad de que los establecimientos subvencionados cobrasen a los padres un monto mensual por alumno. Hasta 1993, esta posibilidad no se hacía efectiva mayormente porque cada peso cobrado se traducía en un "impuesto" de 40%, en la forma de un descuento de la subvención. Hacia fines de ese año, como parte de una negociación de re-

⁶³ Para una visión crítica de los programas de lenguaje y geografía, véase Fontaine (1998) y Eyzaguirre (1998b), respectivamente.

forma tributaria, se modificó el modo de cobro de los aportes adicionales. Se estableció que en los establecimientos subvencionados se puede cobrar sin que se aplique un descuento hasta 0,5 Unidad de Subvención Educacional USE. Si se cobra entre 0,5 y 1 USE, el descuento es 10%; 20%, si la mensualidad va entre 1 y 2 USE; y 35%, si el cobro va entre 2 y 4 USE⁶⁴. Por cobros superiores a 4 Unidades de Subvención Educacional (USE) el establecimiento deja de recibir la subvención educacional. Los descuentos constituyen un ahorro fiscal. Se permitió que todos los establecimientos educacionales, con la excepción de los de básica municipal, se pudiesen acoger a este sistema. La modalidad de financiamiento compartido pretende darles, de alguna manera, una mayor variedad de opciones a las familias que tienen sus niños en escuelas subvencionadas. Los establecimientos particulares pagados a los que asisten el 9% de los niños y jóvenes del país tienen mensualidades que parten de montos que, aproximadamente, se acercan a las 5 USE. Un establecimiento subvencionado promedio (con educación básica y media) recibía, antes del financiamiento compartido, alrededor de 1,5 USE mensuales. Existía, entonces, una brecha de gasto por alumno significativa, la que no tiene mucho sentido si los padres están dispuestos a aportar por encima del bono educacional implícito que reciben. Pues bien, dos tercios de los padres con hijos en edad escolar se manifiestan dispuestos a aportar económicamente por encima de lo que ya lo hacen (en muchos casos: cero) para mejorar la calidad de la educación que reciben sus hijos (Lehmann y Hinzpeter, 1997).

Una segunda reforma semiestructural es la extensión de la jornada escolar. Ésta es, tal vez, la más compleja de las reformas educacionales. Su costo es significativo e implica un esfuerzo que tomará varios años en desarrollarse. En un principio se esperaba completarla en el año 2002, pero en declaraciones recientes las autoridades educacionales han dado a entender que habrá que esperar hasta el año 2005 para tener a todas las escuelas del país en un régimen de jornada completa⁶⁵. Queda claro que la extensión horaria es obligatoria para todos los establecimientos educacionales subvencionados. Esta obligatoriedad, cuestionable en un ambiente en el cual los padres tienen libertad de elección del establecimiento educacional, ha sido aceptada a regañadientes por los diversos sostenedores, especialmente aquellos que se encontraban trabajando en doble jornada. Se argumenta que la extensión de la jornada puede ocasionar déficit a estos establecimientos⁶⁶.

⁶⁴ A junio de 1999 la USE tenía un valor de \$ 10.274,75, esto es US\$ 20,4 (al tipo de cambio promedio de ese mes).

⁶⁵ La desaceleración de la actividad económica y del gasto en 1998 y 1999 ha obligado a una mayor cautela en esta materia.

⁶⁶ Según Quiroz y Chumacero (1997), la extensión de la jornada, tomando en consideración los aumentos en el gasto público por alumno, puede llevar a que los establecimientos particulares subvencionados tengan, en promedio, pérdidas operacionales del orden de los \$ 3.200 por alumno (en pesos de mayo de 1996). Es importante tener en cuenta que este estudio fue encargado por la Federación de Colegios Particulares Subvencionados. Las autoridades sostienen que los cálculos del estudio son incorrectos y que los aportes adicionales se han definido en función de colegios "modelos" y que la extensión de la jornada se financiará con estos aportes.

Si ello ocurre, en ausencia de aumentos en la subvención, las escuelas exigirán un financiamiento compartido mayor.

La extensión de la jornada escolar supone aumentar el tiempo que todos los alumnos desde 3° básico hasta 4° medio pasan en la escuela. El año escolar entre 3° y 8° básico contemplará, después de la jornada completa, un total de 1.100 horas cronológicas. En la actualidad es de 868 horas entre 3° y 6° básico y de 965 horas en 7° y 8°. En educación media, este número ascenderá a 1.216. Hasta antes de la extensión de la jornada el número de horas variaba, dependiendo del nivel y la modalidad de enseñanza media entre 955 y 1.100 horas⁶⁷. Uno de los aspectos más complejos de esta política es la necesidad de ajustar la infraestructura de los distintos establecimientos a esta nueva exigencia. Aproximadamente 4.000 establecimientos en todo el país trabajaban en 1997 en doble jornada. Para dar cabida a todos los alumnos en una sola jornada debe aumentarse el número de aulas, los espacios físicos utilizados en los recreos, etc. Los recursos necesarios para la adecuación, ampliación o construcción de nuevos establecimientos serán entregados a través de un aporte suplementario por costo de capital adicional. El monto máximo del aporte será el producto de un monto fijo por alumno multiplicado por el número de alumnos de 3° básico a 4° medio que asisten al establecimiento educacional en la actualidad pero que no podrían ser atendidos en el régimen de jornada completa (Ministerio de Educación, 1998). Este monto máximo dependerá del tipo de infraestructura realizada y se ajustará por zona geográfica. Los recursos se asignarán a los establecimientos a través de un concurso público, basado en un sistema de puntos que se diseñará a partir de indicadores de vulnerabilidad social de los alumnos, la calidad técnica del proyecto, aportes de los sostenedores, etc. No es muy claro si este concurso público tiene una finalidad práctica. En principio, todos los establecimientos, si cumplen con ciertos requisitos, tienen derecho a estos recursos. Por ejemplo, ningún establecimiento va a ser excluido de este aporte suplementario de costo de capital. De este modo, el objetivo de este concurso sólo debiera dar origen a una priorización de la inversión pública en este campo.

Teóricamente, en forma separada se define la viabilidad de un proyecto de jornada escolar completa. Todos los establecimientos que se incorporen a este régimen deben contar con un proyecto aprobado por el Ministerio de Educación que, entre otros aspectos, demuestre que el establecimiento cuenta con la infraestructura y el personal docente y no docente necesarios para atender a los alumnos matriculados en el establecimiento, y especifique la justificación pedagógica de la utilización del tiempo de trabajo escolar, basado en el proyecto educativo del colegio. En términos reales, para financiar la extensión de la jornada escolar se ha aumentado el valor de la subvención entre 1997 y 1998 en un 34% promedio. El rango, dependiendo del nivel y tipo de educación, fluctúa entre un 24,6 y un 37,9% (Ministerio de Educación, 1998).

⁶⁷ El número de semanas de clases en el año escolar se mantiene en cuarenta.

IV.3. Una evaluación preliminar de las reformas educacionales de los 90

Muchas de las reformas del 90 están aún implementándose. De ahí que no sea fácil hacer una apreciación demasiado elaborada de ellas. Tal vez lo más importante es que, al menos implícitamente, plantean una interrogante respecto de quién es el agente del cambio en educación. El aumento en los recursos públicos destinados a educación en la década de los 90 ha sido significativo. El gasto público del Ministerio de Educación ha pasado desde un 2,4% del PIB en 1990 a un 3,7% del PIB en 1998. El compromiso del gobierno de la Concertación es llevarlo a un 4% en el año 2002. Este incremento lamentablemente no asegura que la calidad de la educación mejorará en la magnitud que este esfuerzo supone. Sabemos todavía muy poco de la efectividad de distintos programas educacionales. De ahí que sea imprescindible evaluar cada paso que se da en educación (Hanushek, 1996).

Los pasos que se han dado en los 90 apuntan a entregarle un papel protagónico al Ministerio de Educación en la búsqueda de una mayor calidad de la educación. Esto se traduce en que, por ejemplo, las autoridades educacionales jueguen sus cartas a un solo currículum estatal y no privilegien una oferta más diversificada. Algo similar se puede decir de los textos escolares y de los modelos educativos que directa o indirectamente promueve el Ministerio de Educación. Pero también queda la impresión de que las autoridades educacionales han privilegiado, consciente o inconscientemente, la educación municipalizada. Es así como los establecimientos municipales que en 1997 contaban con el 62,7% de los alumnos matriculados en el sistema subvencionado (niños, jóvenes y adultos), recibían el 64% de los recursos canalizados a través de la subvención general⁶⁸ y el 75,7% de los demás recursos canalizados a través de subvenciones adicionales. Este último "sesgo" es producto de asignaciones especiales en el Estatuto Docente como, por ejemplo, premios por antigüedad que no están contemplados para establecimientos particulares subvencionados y aportes específicos para las escuelas municipales, como por ejemplo recursos para un plan de jubilaciones. Este sesgo hace que los establecimientos municipales hayan contado durante 1997 con una cifra mayor por alumno del orden de los \$ 15.400. Los establecimientos municipales reciben, además, recursos de las propias municipalidades y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En 1997, estas dos fuentes significaron aportes del orden de \$ 32.200. Por lo tanto, en pesos de 1997, los alumnos de escuelas municipales recibieron alrededor de \$ 47.600 por alumno en recursos públicos adicionales a la subvención general. Esto es un 24% del monto promedio anual recibido por alumno

⁶⁸ Los recursos asignados dependen de la estructura de la matrícula de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Los establecimientos particulares subvencionados absorben una proporción relativamente más alta de alumnos en sus escuelas especiales y técnico-profesionales, que son las que tienen la subvención más alta. Pero, por otro lado, los establecimientos municipales contaban con una mayor proporción de alumnos en el sector rural. De ahí que no sea claro el efecto final sobre la distribución de los recursos.

en subvenciones generales. El financiamiento compartido permitió, por otra parte, que las escuelas particulares subvencionadas puedan contrarrestar este mayor gasto por alumno de las escuelas municipales. En 1997 alcanzó a una cifra del orden de \$ 42.000 anuales por alumno.

Estos aportes adicionales no se entregan en forma pareja por alumno. Las municipalidades de las comunas más ricas gastan por alumno más que aquellas de comunas más pobres. El financiamiento compartido varía considerablemente de una escuela a otra, aunque los "impuestos" atenúan dicha variación. De hecho, en 1998 habría un 28% de alumnos que asistía a establecimientos que no operaban bajo la modalidad del financiamiento compartido. El cobro mensual promedio en los establecimientos con financiamiento compartido era en 1998 de \$ 5.959. Como referencia se puede señalar que el ingreso monetario promedio mensual de los hogares chilenos era de \$ 471.005. Los hogares del tercer decil de ingresos tenían un ingreso promedio de \$ 168.276. Los del primer decil, en otra parte, con un ingreso promedio mensual de \$ 67.343.

La existencia de estos financiamientos preocupa porque se percibe que puede conducir a grados importantes de segregación social y, por otra, a diferencias importantes en el gasto por alumno que perjudique a los más pobres, cuyas municipalidades tienen menos capacidad de gasto en educación y cuyos hogares tienen menos posibilidades de aportar a los establecimientos privados subvencionados. A la base de esta preocupación está el dilema eficiencia-equidad. No cabe duda que las formas de financiamiento requieren de un análisis cuidadoso porque pueden tener efecto sobre el gasto por alumno, el rendimiento de los estudiantes y la segregación social (Epple y Romano, 1998; Fernández y Rogerson, 1998). Pero no es inevitable que estos efectos ocurran. Sin embargo, es imprescindible una mayor discusión. Forma parte de la agenda pendiente en educación. Volveremos sobre este punto más adelante. Más allá de los impactos de mediano y largo plazo, hay un aspecto de corto plazo que abordar. Para efectos del análisis conviene distinguir dos tipos de padres: los actuales y los futuros que aún no tienen sus hijos en el establecimiento educacional. Desde el punto de vista de los primeros, es claro que hay un cambio en las reglas del juego⁶⁹. Los segundos, por su parte, optan por ese establecimiento sólo si les parece posible pagar las mensualidades correspondientes. En caso contrario, elegirán otra escuela. De este modo, el financiamiento compartido asegura una mayor variedad de opciones. En la transición, en cambio, parece razonable evitar que los niños con problemas para cancelar las mensualidades tengan que salir de los establecimientos educacionales a los que estaban asistiendo. El gobierno creó en 1997 un Fondo de Becas para paliar esta situación⁷⁰.

⁶⁹ El cambio de la reglas del juego en otros "mercados" no parece tan complicado como en el mercado de la educación, donde la aspiración de igualdad es, tal vez, mayor por el impacto que tiene la educación sobre el ingreso de las personas.

⁷⁰ Cabe hacer notar que muchos colegios subvencionados, especialmente los religiosos, habían creado becas para evitar que algunos niños se viesen obligados a abandonar los establecimientos en los que se educaban.

Este Fondo se alimenta de dos fuentes distintas. Primero, de una proporción de los descuentos de la subvención establecidos para aquellas escuelas que cobraban a sus alumnos; segundo, de un porcentaje que fluctuaba entre 5 y 10% de la recaudación por el cobro a los padres⁷¹. Por las razones expuestas parece razonable que este Fondo tenga carácter transitorio.

A estas alturas conviene recordar que la municipalización de la educación era un objetivo secundario. El aspecto fundamental de la reforma educacional de 1980 era que los establecimientos compitieran por la asignación establecida para cada alumno atendido. La posibilidad de que esta competencia se diera en igualdad de condiciones con los establecimientos en manos del Ministerio de Educación parecía lejana. De ahí que la descentralización pareciese imprescindible. Pero aun así, la competencia entre los establecimientos educacionales estuvo seriamente limitada. Es ella la que puede generar los incentivos para que la descentralización conduzca a elevar la calidad de la educación. Pero indudablemente el sistema no operará en plenitud si una parte importante de los actores juega con reglas distintas. Que es exactamente lo que ocurre con las escuelas municipales.

Por otra parte, la excesiva confianza del gobierno militar en que la descentralización de la educación y el cambio en la asignación de los recursos generarían por sí solos un ambiente de competencia que cambiaría el panorama de la educación chilena, no puede reemplazarse con una confianza exagerada de que las acciones emprendidas desde el gobierno central cambiarán radicalmente los logros académicos de la comunidad escolar de Chile. Parece indispensable alcanzar un compromiso en el que se privilegie la autonomía de los establecimientos educacionales subvencionados con claras señales desde el Ministerio respecto de lo que se espera de ello y se generen los incentivos necesarios para que esas señales se lleven a efecto. Este papel debería ser complementado con una provisión competitiva de los insumos necesarios para el proceso educativo. Tampoco parece oportuno exagerar la dimensión de equidad en los diversos programas educativos. El uso inconveniente del criterio de equidad puede verse, por ejemplo, en el proyecto Montegrande. La exigencia de que un 15% de los niños de los establecimientos postulantes estuviesen en condiciones de vulnerabilidad social impidió que un número importante de escuelas subvencionadas, sin tantos alumnos en esa condición, presentasen soluciones innovadoras que ayudaran a mejorar la calidad de la educación nacional. De esa forma se desaprovecha la capacidad innovadora de los profesionales de la educación que laboran en esos establecimientos, lo que finalmente puede reducir el número y calidad de las ideas en circulación. Dado que la evidencia empírica no sugiere que los proyectos educativos exitosos tengan que ser distintos según el nivel socioeconómico de los alumnos, el Programa Montegrande restringió artificialmente las posibilidades de mejorar la calidad de la educación en Chile.

⁷¹ Para mayores detalles, véase González (1998).

V. LA AGENDA PENDIENTE

El sistema educacional chileno está en transición. Por una parte, como queda claro de la presentación precedente, hay una serie de reformas en marcha que aún no se han implementado en su totalidad. Pero ellas están dirigidas a otorgarle al nivel central una mayor participación en la suerte de la educación chilena. Hay aquí un grado de conflicto entre autonomía e intervención que puede ser importante. Por otra, es un sistema que en su organización no está del todo consolidado. Primero, porque algunos aspectos del mismo son altamente cuestionados. Entre éstos, el financiamiento compartido. Segundo, porque el sistema educacional "creado" en los 80 y, de alguna manera, aceptado por los gobiernos democráticos nunca ha operado en plenitud. Parece pertinente, entonces, preguntarse hacia dónde se dirige nuestro sistema educacional.

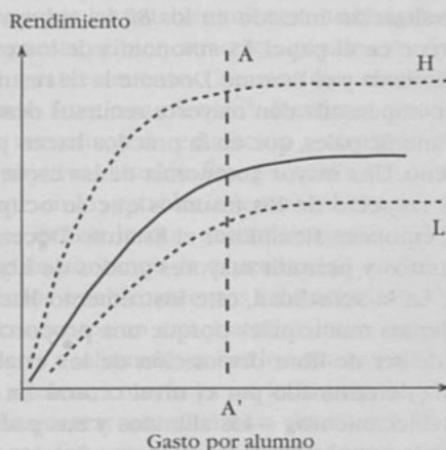
Esta reflexión es muy importante si se tiene en cuenta que, por desgracia, los aumentos en el gasto en educación y en los salarios de los profesores no aseguran automáticamente un aumento en la calidad de la educación. Hanushek (1996) revisa 277 estudios y encuentra poca evidencia de que el gasto por alumno, la experiencia de los profesores, la razón alumno-profesor o los salarios de los profesores tengan un claro impacto sobre los logros académicos de los estudiantes. Éste, sin embargo, es un tema polémico en la literatura. Al respecto, cabe hacer notar que Card y Krueger (1992), por citar un estudio ampliamente conocido, muestran que el gasto por alumno tendría un impacto positivo sobre los ingresos laborales de las personas. ¿Cómo se concilian estas diferencias? Podría sostenerse que hay rendimientos decrecientes al gasto en educación. Este estudio, al considerar trabajadores que estudiaron entre los años 20 y los años 70, refleja grandes variaciones en el tiempo en el gasto por alumno. Los estudios analizados por Hanushek, en cambio, evaluarían el impacto de recursos adicionales en educación a niveles relativamente altos de gasto por alumno y donde probablemente el efecto de éstos es apenas perceptible. Más allá de esta discusión, pocos objetarán que la efectividad de los recursos gastados en educación depende crucialmente del ambiente educacional vigente en un país, definido éste en un sentido amplio que incluye, entre otros aspectos, la organización del sistema educacional, la forma como se remunera a los profesores y los sistemas de evaluación existentes. Desde esta perspectiva, analizaremos algunos aspectos pendientes de la agenda en educación.

V.1. Un marco de análisis

Para avanzar en esta tarea se requiere un marco analítico mínimo. El Gráfico 2 nos sugiere que la relación entre gasto por alumno y rendimiento educacional no es única y, por lo tanto, este indicador tomado aisladamente no es una buena aproximación a una educación de calidad. La línea punteada denominada con la letra H refleja un rendimiento más alto para cada nivel de gasto por alumno. La curva L, por otra parte, refleja un rendimiento educacional más bajo para cada ni-

vel de gasto por alumno. El Gráfico 2 también sugiere que niveles de gasto por alumno que estuviesen más allá o en torno al nivel que demarca la línea AA', tendrían un escaso o nulo impacto sobre el rendimiento educacional de los alumnos. Esta posibilidad sería concordante con mucha de la investigación empírica que sugiere que aumentos en el nivel de gasto no tendrían un impacto positivo en el logro educacional. Para esos países la única forma de aumentar la calidad de la educación pasa por cambiar la "tecnología educativa", esto es, moverse hacia una curva más alta. Pero también hay niveles de gasto por alumno tan bajos que incrementos de este gasto elevan la calidad educativa independientemente de la "tecnología educativa" que un país se encuentre aplicando.

GRÁFICO 2
RENDIMIENTO ACADÉMICO Y GASTO POR ALUMNO



¿Qué hace que un sistema educacional esté sobre una curva más alta?⁷² La verdad es que no hay una respuesta sencilla. Las investigaciones comparadas no nos permiten extraer respuestas demasiado conclusivas. Se cree que influye la forma en que se organizan los establecimientos educacionales. Hay aquí dos aspectos fundamentales: la autonomía de los establecimientos educacionales y una apropiada definición de incentivos. Ambos elementos se reforzarían y por sí solos no serían

⁷² Nótese que se puede utilizar un esquema similar para evaluar el rendimiento escolar de niños individuales. Es decir, tratar de explicar por qué niños en ambientes educacionales similares (igual gasto por alumno) pueden estar sobre una curva de rendimiento educacional muy distinta. Al respecto, véase Haveman y Wolfe (1995).

suficientes para lograr un aumento en la calidad de la educación (Hannaway, 1996). Si sólo se definen incentivos se choca con la dificultad de articular y medir el producto que se promoverá. Ello puede llevar a distorsiones en el proceso educativo porque sólo se concentrarán los esfuerzos en aquello que se puede medir. Existe el riesgo, además, de que los profesores se concentren en los alumnos ubicados en el medio de la distribución de desempeño, porque ellos son los que pueden experimentar las mayores ganancias, aumentando la probabilidad de satisfacer los objetivos. Sin embargo, la descentralización puede ayudar a enfocar el proceso educativo de una escuela reduciendo las posibilidades de distorsión⁷³.

V.2. Mayor autonomía de los establecimientos educacionales

Todo sugiere que Chile debe avanzar hacia escuelas más autónomas. Los establecimientos municipales son, sin embargo, poco autónomos. De este modo, el proceso de descentralización iniciado en los 80 ha sido mucho menos significativo que lo que aparece en el papel. La autonomía de los establecimientos municipales ha sido muy limitada y el Estatuto Docente la ha restringido aún más. Esta falta de autonomía es compensada con mayores recursos desde el nivel central y con mayores "aportes" municipales, que en la práctica hacen poco eficiente el sistema educacional chileno. Una mayor autonomía de las escuelas pasa por radicar en ellas las decisiones respecto de los insumos que se ocuparán en el proceso educativo. Se requiere, entonces, flexibilizar el Estatuto Docente. Hay que facilitar el término de los contratos y permitir mayores grados de libertad en la determinación de los salarios. En la actualidad, este instrumento hace más difícil la gestión de los establecimientos municipales porque una proporción creciente de los nuevos recursos deja de ser de libre disposición de los establecimientos educacionales y su uso queda determinado por el nivel central. En términos prácticos, los usuarios de los establecimientos —los alumnos y sus padres— pasan a tener muy poca influencia en la asignación de los recursos. Son las autoridades ministeriales las que ejercen dicha influencia y, como es obvio, sus motivaciones son distintas que las de los padres. Los incentivos para competir entre los establecimientos disminuyen, porque se reduce la dependencia del "favor" de los alumnos. Con ello se diluye uno de los principales instrumentos que tendría el sistema educacional vigente en Chile para aumentar la calidad de la educación: la competencia por los alumnos.

La importancia que tiene una buena gestión en los logros académicos de una escuela es cada vez más apreciada en los estudios comparados (Hanushek *et al.*, 1994) y en los análisis nacionales (Informe Brunner, 1994). La evidencia empí-

⁷³ Un proceso descentralizador, por otra parte, si no va acompañado de la definición de incentivos puede tener como efecto que las escuelas, especialmente en áreas más pobres, pierdan el norte y dejen de guiar efectivamente el proceso educativo.

rica en Chile, por lo demás, apunta a que la forma en que se organizan los establecimientos municipales tiene efectos sobre sus logros académicos (Aedo, 1996; Espínola *et al.*, 1997). En los países con resultados mediocres en tests internacionales se está experimentando con formas alternativas de asignación de los recursos y de gestión. Hay cierta coincidencia en que se requiere no sólo autonomía, sino también un control por desempeño de los establecimientos educativos. Este desempeño y los objetivos educacionales deben estar claramente definidos y los incentivos, dirigidos a alcanzarlo. El arreglo institucional que rige actualmente a los establecimientos municipales nos lleva a preguntarnos si no se requieren cambios radicales en la actual organización. Los alcaldes tienen que equilibrar muchos objetivos en su gestión educacional, gran parte de los cuales trascienden la dimensión de logro educativo. Parece adecuado, desde el punto de vista de la calidad de la educación, que el control de las escuelas esté en su totalidad en manos de instituciones que efectivamente tengan como su única razón de ser el objetivo educacional. La necesidad de cambios radicales ya había sido planteada por Lehmann (1994), quien propone que los establecimientos municipales sean traspasados a los profesores. Esta propuesta, si bien atractiva, impide una separación entre el control y la gestión del establecimiento. Creemos que esta separación es indispensable para su adecuado funcionamiento⁷⁴. Desde el punto de vista del país es importante que los incentivos en educación estén bien diseñados, es decir que apunten a lograr el objetivo deseado. Éste pareciera ser elevar la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos subvencionados. Por supuesto, previamente se requiere definir lo que entendemos por calidad de la educación. Si tenemos dificultad para ponernos de acuerdo, ésta es una razón más para privilegiar la autonomía de los establecimientos educacionales. No parece, sin embargo, tan difícil alcanzar consensos en esta materia. Una evaluación externa que permita una discusión abierta e informada sobre los rendimientos de cada establecimiento y que, de alguna manera, constituya un indicador de prestigio del mismo y de sus profesores puede generar una dinámica virtuosa en la educación nacional⁷⁵.

Pero ¿cuáles son los actores más interesados en ejercer dicho control y establecer los resguardos necesarios o flexibilizar estos logros en aras de otros objetivos? No cabe duda de que los padres parecen los más apropiados para ejercer este control. Se podrá objetar que muchos de ellos no están capacitados para esta función, especialmente en las comunidades de ingresos menores. La experiencia de comunidades pobres en países tan distintos como Estados Unidos y El Salvador refuta, sin embargo, esta aseveración. Con todo, es posible concebir entidades autónomas asesoras de los padres que lleven a cabo anualmente o cada dos años "auditorías" de los establecimientos educacionales, las que servirían de guía a los

⁷⁴ Sobre la separación entre control y gestión, véase Fama y Jensen (1983).

⁷⁵ Bishop (1996) compara los logros académicos de Francia y Holanda con los de Estados Unidos y concluye que los mejores resultados de los países europeos están íntimamente relacionados con el hecho de que en ellos se hacen exámenes nacionales que afectan la evolución educacional de los alumnos y el prestigio de profesores y colegios.

padres en la definición del proyecto educativo de aquéllas y que recomienden líneas de acción para fortalecer áreas positivamente evaluadas y reformular aquellas que sean evaluadas en forma negativa. Los exámenes nacionales que definen los logros académicos de los establecimientos son una buena guía para evaluar al director de un establecimiento y al cuerpo docente del mismo. Por supuesto, avanzar en esta dirección supone darle al Consejo de Padres y, finalmente, al director del establecimiento la tutela de los salarios, incentivos y rotación de los profesores. En este sentido, las autoridades del gobierno central tienen el papel fundamental de transmitir claramente cuál es la naturaleza del contrato que esperan que se establezca entre los padres y los directivos de los establecimientos educacionales.

Alternativamente se puede pensar que los padres pueden delegar parte de su labor en fundaciones sin fines de lucro con interés en el campo educacional. Igual tendrán que ejercer algún grado de control sobre la fundación, pero la definición más específica del proyecto educativo quedará en manos de la institución delegada. Estos cambios no significan dejar fuera del proceso educativo a las municipalidades. Éstas pueden brindar apoyo a la educación comunal con proyectos que benefician a todos los establecimientos de su comuna en el espíritu de, por ejemplo, las concesiones de infraestructura no específica propuestas por Aedo y Soto (1998). Entre estos proyectos se cuentan bibliotecas de primer nivel, infraestructura deportiva, cursos de perfeccionamiento para los profesores, etc. Esta forma de participación les permite a los alcaldes y concejales evitar la discriminación en que, en la práctica, incurren en contra de los establecimientos particulares subvencionados. Esta situación es poco conveniente si se tiene en cuenta que los alcaldes se deben a toda la comunidad y no sólo a la parte que es afectada por la educación municipalizada.

V.3. Profesores: Exigencias, selección y remuneraciones

Los significativos aumentos salariales y la mayor estabilidad laboral en los establecimientos municipales no han tenido como contrapartida obligaciones claras para el profesorado. ¿Qué se espera de ellos? Uno esperaría que, por lo menos, se sometieran a una evaluación de desempeño más exigente y que una proporción creciente de los aumentos salariales se ligue a esta evaluación. De otro modo, los incrementos en remuneraciones no tendrán un efecto significativo en la calidad de la educación, al menos, en el corto y mediano plazo. Destaca, en este sentido, la subvención por desempeño de excelencia. Se echa de menos, sin embargo, que no sea ésta la forma principal de remunerar a los profesores y creemos que en este campo hay mucho por avanzar⁷⁶.

⁷⁶ Sobre este tema, véase la discusión en Rojas (1998).

Idealmente, la evaluación debe realizarse en cada establecimiento. Es su director el más indicado para llevar adelante este proceso. Sin embargo, en una etapa inicial, considerando las rigideces que introduce la educación municipalizada, parece indispensable una evaluación relativamente generalizada de desempeño para los profesores. Ésta no es una tarea fácil. Menos que las remuneraciones se fijen en función de estas evaluaciones. En el mediano plazo existe, sin embargo, otro mecanismo para afectar el desempeño de los profesores que debería ser menos resistido por los actuales docentes. Este mecanismo tiene que ver con la selección de profesores. Los aumentos salariales deberían incrementar y mejorar la disponibilidad de profesores potenciales. Por una parte, retiene a profesores que estaban pensando en partir y hace volver a profesores que se habían alejado de las aulas (Dolton y Van der Klauuw, 1996). Por otra, hace que los más jóvenes consideren la posibilidad de optar por esta carrera. Por supuesto, el aumento en la calidad educativa no es automático. De hecho, la evidencia sugiere que no hay ninguna correlación entre los salarios de los profesores y la calidad de los mismos⁷⁷. Para que ello ocurra, las escuelas deben poder elegir y retener a los mejores profesores (Ballou y Podgursky, 1995; Hanushek *et al.*, 1999). De ahí la conveniencia de instaurar un mecanismo de selección de profesores que permita ir incorporando a los mejores al proceso de enseñanza nacional. Este mecanismo se hace aún más imprescindible si tenemos en cuenta que ha resultado tremendamente complejo, por consideraciones políticas, evaluar a los profesores una vez que se encuentran "acogidos" al Estatuto Docente.

De nuevo, idealmente la selección debería ocurrir al nivel de cada establecimiento educacional. Pero ésta debe hacerse entre un grupo limitado de opciones. Las regulaciones establecen que la educación puede ser impartida sólo por personas que tengan el título de profesor. Incluso un profesor con título de básica no puede ejercer en la educación media. La habilidad académica general y el conocimiento de los temas enseñados por el profesor son factores importantes para predecir el rendimiento de los alumnos (Hanushek, 1971; Strauss y Sawyer, 1986; Bishop, 1996) y son mucho más importantes que un título particular. Parece razonable avanzar hacia un sistema de certificación que sólo establezca si una persona está capacitada para enseñar. Una vez obtenida esa certificación se está en condiciones de ejercer la docencia y se puede ingresar al mercado laboral de la educación. Que en la actualidad pareciera haber escasez de oferta de profesores en algunas áreas de la enseñanza no hace más que validar la necesidad de flexibilizar los requisitos para enseñar.

Aumentos adicionales de los salarios de los profesores deben evaluarse a la luz de estos cambios. En términos comparativos y respecto del PIB, las remuneraciones de los profesores en Chile no son especialmente bajas tal como lo muestra el Cuadro 16.

⁷⁷ Véase Ballou y Podgursky (1997).

CUADRO 16
 RAZÓN REMUNERACIONES DE PROFESORES SECUNDARIOS - PIB PER CÁPITA
 (1992)

	Mínimo	Máximo
Alemania	1,34	1,77
Italia	1,13	1,77
Japón	0,93	2,28
Reino Unido	1,01	2,40
Estados Unidos	0,94	1,60
Austria	1,02	2,35
Bélgica	0,99	1,72
Finlandia	1,39	1,77
Irlanda	1,43	2,63
Holanda	0,99	1,97
Nueva Zelandia	1,05	1,52
Noruega	0,98	1,20
Portugal	1,41	3,69
España	1,79	2,38
Chile*	1,10	2,86

* 1997.

Fuente: Rojas (1998), Cuadro 12.

La percepción de bajos sueldos que afecta a los profesores está influida por el hecho de que Chile tiene una estructura salarial en la que las profesiones universitarias se disparan. Así, en promedio, una persona con estudios universitarios en Chile gana cinco veces más que una persona con educación básica. En los países considerados en el Cuadro 16 esa relación raramente supera las dos veces. Los profesores tienen estudios universitarios y sus remuneraciones son, sin embargo, alrededor de tres veces la de una persona con educación básica. En muchos profesores, entonces, hay una sensación de estar en desventaja respecto de otras personas que han estudiado tanto como ellos.

Una revisión de la información de la encuesta CASEN 1999 revela que casi un 80% de los profesores tiene estudios universitarios completos (16 ó más años de educación). Pero también se desprende de esta encuesta que más de la mitad de los profesores tiene más de un ingreso. De este modo, el ingreso como profesor no refleja las verdaderas remuneraciones de estos profesionales. Aun así, queda la impresión de que los sueldos de los profesores con 16 ó más años de educación son más bajos que los de otros profesionales universitarios. En este sentido, llama la atención la baja variabilidad de sus remuneraciones, lo que nos habla de la poca consideración que tiene el desempeño para determinar sus remuneraciones⁷⁸.

⁷⁸ Cabe hacer notar que estas conclusiones no provienen de estudios econométricos sino sólo de agrupar en profesores y no profesores por sexo, educación y experiencia potencial.

V.4. Acentuar la información disponible para los padres

No cabe duda de que el sistema educacional chileno, tal como está organizado en la actualidad, requiere que los padres jueguen un papel activo cambiando a sus hijos e hijas si no están conformes con el rendimiento académico de la escuela. Para que esta situación ocurra se requiere que la información fluya en forma oportuna. Desde 1995, ésta ha mostrado un ostensible mejoramiento, aunque no hay evidencias de que los padres la estén recogiendo adecuadamente. Pero también es indispensable que las pruebas sean de calidad y que permitan una efectiva evaluación de los logros académicos. Las pruebas SIMCE que hoy se aplican dejan mucho que desear. Entre otros aspectos, son poco exigentes, hasta el punto en que la prueba de 8° básico tiene un nivel de preguntas que no supera el 5° básico, y son tremendamente desbalanceadas en términos del material que abordan⁷⁹. Se requieren, entonces, mejores pruebas que permitan una adecuada evaluación del desempeño de las distintas escuelas. Aquí se podría, tal vez, incentivar la aplicación de diferentes pruebas y obligar a los establecimientos a rendir una o más de ellas. También se podrían establecer o incentivar evaluaciones más integrales de los establecimientos por medio de verdaderas auditorías educacionales. Los alcaldes podrían, por ejemplo, contratar estas auditorías, ayudando de paso a los padres de su comuna a elegir establecimientos o exigir los cambios pertinentes en las escuelas a las que asisten sus hijos.

V.5. Redefinición del papel del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación sigue jugando un papel relevante en la agenda educacional del país. Si se quiere avanzar hacia una mayor autonomía de las escuelas, no cabe duda que debe moderar su activismo. En la actualidad, desde luego, se involucra en la provisión de una serie de insumos educativos como los textos escolares y, para un gran número de escuelas, de los planes y programas. Pero también a través de directivas y recomendaciones en áreas propias de la gestión educativa, como la disciplina, la relación directores-profesores y los criterios de repitencia, entre otros aspectos. No es fácil definir el papel del Ministerio en un contexto de autonomía de los distintos establecimientos educacionales del país. Desde luego, definir incentivos apropiados en función de objetivos nacionales es una tarea significativa. Parece oportuno, por otra parte, que se concentre en generar un marco que permita, por ejemplo, que haya suficientes textos escolares disponibles para las escuelas, pero que no se comprometa con sólo uno o dos de ellos⁸⁰. Además, el Ministerio de Educación, más que elaborar planes y programas,

⁷⁹ Para mayores detalles véase Eyzaguirre y Fontaine (1999).

⁸⁰ Sobre este punto véase Eyzaguirre y Fontaine, eds. (1997).

debiera garantizar que los distintos establecimientos puedan acceder a éstos creando, por ejemplo, un banco de proyectos educativos (Beyer y Cáceres, 1992). Esta posibilidad permite una competencia entre proyectos alternativos, otorgando a los colegios la posibilidad de elegir aquellos planes y programas que les resulten más apropiados.

El Ministerio de Educación, en un ambiente de mayor autonomía de los establecimientos educacionales, puede concentrarse en establecer estándares que deben cumplir en un determinado periodo, definiendo sanciones para aquellos que no los cumplan y premios para aquellos que los alcancen. La evidencia anecdótica sugiere que las escuelas en la actualidad no sienten la presión suficiente para elevar sus logros académicos. En parte, ello se explica porque a los padres les llega una información muy limitada sobre el rendimiento de las escuelas, información que por lo demás es relativa al desempeño de otros establecimientos y no al desempeño histórico de esas escuelas. Si, en cambio, a cada escuela se le definen estándares a alcanzar, la información respecto del cometido del establecimiento es mucho más fácil de procesar y pone una presión alta sobre directivos y profesores. Este proceso puede ser dirigido desde el Ministerio de Educación que, al no estar involucrado en la gestión educacional o defendiendo determinados proyectos educativos, se convierte en un árbitro adecuado. Los estándares apropiados para cada establecimiento deben ser definidos en función de criterios técnicos y, eventualmente, aprobados por la comunidad escolar. Lo importante es que los estándares sean altos y aseguren que los establecimientos se muevan hacia una educación de calidad. Si no se les exige a las escuelas, será imposible elevar el nivel educacional de nuestro país. Esta forma de hacerlo es transparente y precisa, sujeta a ser definida técnicamente.

V.6. ¿Qué hacer con la educación media?

La educación media se ofrece en Chile en dos modalidades: la educación científico-humanista y la técnico-profesional. Es aquí donde, tal vez, se notan con más fuerza los incentivos económicos. Mientras la subvención de la educación técnico-profesional estuvo por debajo del valor de la subvención a la educación científico-humanista, la importancia de la primera cayó desde un 30% en 1981 a un 17% en 1987. A partir de 1988, la subvención de la educación técnico-profesional se situó por encima de la subvención de la educación científico-humanista. Actualmente, y dependiendo de la modalidad, la primera subvención es entre un 11 y un 44% superior a la segunda. La matrícula en la educación técnico-profesional ha crecido desde ese 17% a un 44% en 1997. Estos cambios parecen ir más allá de eventuales cambios en la demanda y nos parecen sospechosos. Cabe preguntarse, entonces, qué estamos exigiendo de este tipo de educación. La respuesta no es clara. El mercado nos dice, en cambio, que en términos salariales no hay

mayores diferencias entre ambas modalidades de educación⁸¹. A esto se une el hecho de que, desde mediados de los 80, el retorno de la educación media respecto de la básica ha estado cayendo, al menos en el Gran Santiago (Beyer, 1999). Seguramente ayudará a revertir esta tendencia una mayor información sobre el desempeño de estos establecimientos. Sólo en años recientes esta modalidad de enseñanza ha ido adoptando pruebas nacionales que permiten apreciar el real nivel de sus escuelas.

V.7. Clarificar el financiamiento compartido

No cabe duda de que el financiamiento compartido es un tema polémico. Vastos sectores quieren terminar con esta modalidad. Es sabido que hay un riesgo de segregación social con esta modalidad de financiamiento. Pero a su favor juega el hecho de que en la actualidad hay una enorme brecha entre establecimientos pagados, a los que asiste una proporción pequeña de niños, y los colegios con financiamiento público. Nadie, sin embargo, parece dispuesto a terminar con la modalidad de educación privada. El financiamiento compartido posibilita, entre otros aspectos, acortar estas brechas entre los distintos tipos de educación, pero, más importante aún, permite que los padres que tienen una marcada preferencia por la educación de sus hijos gasten en ella acudiendo a establecimientos que les ofrecen mayores oportunidades. En muchos casos, esta alternativa ayuda a remediar carencias importantes y, generalmente, es menos onerosa que otras alternativas, como las clases particulares. Impedir el financiamiento compartido puede, en este sentido, ser injusto y a la larga puede convertirse en un factor de mayor desigualdad social. Las experiencias de los establecimientos con esta modalidad de financiamiento pueden producir, por lo demás, externalidades positivas sobre los demás establecimientos. Ello conduce a un aumento general en la calidad de la educación, lo que beneficiará a todos los niños y no sólo a los que acuden a escuelas con financiamiento compartido. El hecho de que poco más del 70% de los alumnos de educación particular subvencionada asista a establecimientos con financiamiento compartido habla de la disposición de los padres a contribuir a la educación de sus hijos. Ésta es una razón adicional para perfeccionarlos. El aumento sostenido de la matrícula de los establecimientos particulares, desde que se implementara esta modalidad de financiamiento, habla de que su aplicación no ha sido resistida por los padres. Por supuesto, puede haber casos de abuso del sistema, pero ellos no deben ser razón suficiente para ponerle trabas a su desarrollo. Siempre debe tenerse en mente que un énfasis demasiado marcado en la igualación de re-

⁸¹ Así se desprende de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de 1994. El autor agrupó según sexo y experiencia aparente de 5 en 5 años y no obtuvo mayores diferencias en ingresos laborales promedio para cada uno de los grupos. Se compararon ingresos de trabajadores con educación técnico-profesional incompleta y educación científico-humanista incompleta, y trabajadores con ambos tipos de educación completa.

cursos en educación puede producir resultados contrarios a los esperados (Minter-Hoxby, 1998). De ahí que sea indispensable evaluar adecuadamente el camino a seguir en este campo. Las posibilidades teóricas de una mayor segregación social chocan con los beneficios que el financiamiento compartido puede significar para la educación chilena.

No parece políticamente sostenible, sin embargo, que estos beneficios se materialicen a costa de mantener en una educación más deficiente a los que no se pueden acoger al financiamiento compartido. La relación mayor gasto mejor educación es, sin embargo, muy difusa y, por lo tanto, no puede concluirse automáticamente que el mayor gasto por alumno que trae aparejado el financiamiento compartido se traduzca en mayores logros académicos y más aun cuando las cifras indican que, en promedio, las diferencias de gasto son poco significativas.

Pero este riesgo también se puede atenuar con políticas públicas concretas. Finalmente, el desafío es lograr una calidad alta de educación para los más pobres, lo cual no depende sólo de aspectos de financiamiento, y cuando esto sea lo que impide una educación de calidad, está la posibilidad de introducir medidas correctivas incentivando la segregación social. Una alternativa razonable sería una subvención escolar de valor más alto para los estudiantes pobres. Hay que ser cuidadoso en el diseño de este instrumento. Si éste se entrega, como ha ocurrido hasta ahora, con la subvención regular existe el riesgo de concentrar esos estudiantes en establecimientos "especializados". La alternativa, aunque tenga costos administrativos más altos, es que efectivamente sea un bono endosable a la escuela que se asiste. Así, el alumno podría asistir, por ejemplo, a establecimientos con financiamiento compartido, lo que aseguraría una mayor diversidad del alumnado y menos segregación social.

VI. CONCLUSIONES

La educación en Chile fue provista históricamente por el Estado de una manera demasiado centralizada. Muchas de las deficiencias en la calidad de la educación reveladas en los indicadores de eficiencia interna del sistema y en algunos estudios internacionales comparativos pueden atribuirse al llamado "Estado docente". De hecho, la educación municipal, importante en los inicios de la República, fue desapareciendo con el tiempo y terminó cediendo a los avances de la educación fiscal. La educación privada gratuita, de gran importancia en Chile desde los tiempos de la Colonia, resistió los embates del Estado docente estoicamente, aunque hacia principios de la década 1970 se encontraba debilitada como consecuencia de los aportes cada vez más exigüos que recibía del Estado chileno. La escasa masificación de la educación chilena hasta bien entrado el presente siglo había hecho de la cobertura educacional el principal desafío en este ámbito. La pregunta de cómo debía organizarse la educación no parecía, en dicho contexto, demasiado relevante. En el último cuarto de siglo, sin embargo, y como consecuencia de la rápida masificación de la educación básica y media, ha quedado en evi-

dencia que la educación chilena tiene un nuevo desafío: lograr una educación de calidad.

Las reformas de los 80 tenían entre sus principales objetivos promover, entre los establecimientos educacionales, la competencia para captar alumnos. Ello se lograba al modificar la forma de asignación de los recursos, los que a partir de 1981 comenzaron a llegar a las escuelas en función de la matrícula de los establecimientos educacionales. Se estimaba que las escuelas que ofreciesen una mejor calidad de la educación se beneficiarían de una mayor demanda. Sin embargo, como hemos descrito en las páginas precedentes, esta competencia ha estado severamente restringida desde los mismos inicios del sistema. Si bien estos cambios buscaban mejorar la calidad de la educación, no hubo a la vez una determinación específica de qué era lo que se quería reforzar. Las escuelas podían perder a sus alumnos, pero no era muy claro que ello se vinculase a los bajos logros académicos de estos estudiantes. Los padres no contaban con un sistema de información que les transmitiera lo bien o lo mal que lo hacía el establecimiento de sus hijos, menos aún en las dimensiones que las autoridades educacionales estimaban importantes. Las decisiones de los padres, entonces, podían responder a otros criterios, algo perfectamente legítimo en la medida en que no se confunda con rendimiento académico. Una manera de evitar estas confusiones es contar con una prueba que evalúe al establecimiento y que sea adecuadamente conocida por los padres. Esta prueba viene implementándose desde 1988, pero es de conocimiento público sólo desde 1995.

Las reformas de los 90 significaron avances y retrocesos en el marco de la nueva organización de la educación que se instaurara en los 80. La promulgación del Estatuto Docente les quitó autonomía a los establecimientos educacionales municipales. Casi el 60% de los niños chilenos asisten a estos establecimientos y para ellos este cuerpo legal puede resultar un gran retroceso. Eventualmente, podrán trasladarse a un establecimiento privado, pero la oferta educacional privada se distribuye en forma muy desigual, por lo que no siempre es una opción. Para avanzar hacia una educación de mayor calidad parece razonable potenciar la competencia entre establecimientos. Para ello se debe asegurar que los padres tengan acceso a la información relevante, lo que pasa por perfeccionar las pruebas nacionales de educación y eventualmente incorporar auditorías educacionales. Un paso central supone entregar mayor autonomía a los establecimientos educacionales, en especial a los municipales. Una alternativa razonable podría ser el traspaso de estos establecimientos a los padres o a instituciones sin fines de lucro con reconocido interés en la educación.

Las reformas educacionales chilenas de las últimas dos décadas sugieren que no es fácil elevar la calidad de la educación. La importancia de evaluar cuidadosamente las decisiones que se toman en este campo es un requisito indispensable para avanzar en este objetivo. Más aún cuando en los próximos años los recursos en educación se irán elevando seguramente a ritmos parecidos a los de la última década. Si no somos cuidadosos perderemos la oportunidad de reducir las enormes desigualdades de ingreso que experimenta nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, Cristián, 1996, "Calidad de la Educación y Elementos de Mercado", en ENERSIS editores, *Educación en Chile: Un Desafío de Calidad*, Santiago, pp. 57-130.
- _____ y Larrañaga, Osvaldo, 1994, "Educación Privada versus Pública en Chile: Calidad y Sesgo de Selección", mimeo, Ilades-Georgetown University.
- _____ y Soto, Raimundo, 1998, "Concesiones de Administración e Infraestructura en Educación", en ENERSIS, eds., *Diagnósticos y Propuestas para Mejorar la Calidad de la Educación en Chile*, Santiago, pp. 41-96.
- Arellano, José Pablo, 1985, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, Santiago: CIEPLAN.
- Arriagada, Patricio, 1989, *Financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960/1988*, Santiago: FLACSO.
- Ballou, Dale y Podgursky, Michael, 1995, "Recruiting Smarter Teachers", *Journal of Human Resources*, primavera, Vol. 30, N° 2, pp. 326-338.
- _____ 1997, *Teacher Pay and Teacher Quality*, Missouri: W. E. Upjohn Institute.
- Beyer, Harald, 1997, "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos*, 65 (verano), pp. 5-58.
- _____, 1998, "Retornos a la educación y distribución del ingreso", mimeo, Centro de Estudios Públicos.
- _____, 1999, "Una mirada a las nuevas cifras de ingreso, consumo y desigualdad", *Serie Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, 212, junio.
- _____ y Cáceres, Eugenio, 1992, "Una Propuesta para el Debate Educacional", *Serie Puntos de Referencia*, 96, Centro de Estudios Públicos, mayo.
- Bishop, John, 1996, "Signaling, Incentives, and School Organization in France, The Netherlands, Britain and the United States", en Eric Hanushek y Dale Jorgenson, eds., *Improving America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, pp. 111-145.
- Bravo, D., D. Contreras y C. Sanhueza, 1999, Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997", *Documento de Trabajo* N° 163, Departamento de Economía, Universidad de Chile, agosto.
- Brunner, José Joaquín y otros, 1994, *Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo, 1998, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Campos Harriet, Fernando, 1960, *Desarrollo educacional 1810-1960*, Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Card, David y Krueger, Alan, 1992, "Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States", *Journal of Political Economy*, febrero, pp. 1-40.
- Castañeda, Tarcisio, 1993, *Para combatir la pobreza*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Cortázar, René y Marshall, Jorge, 1980, "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Estudios CIEPLAN*, noviembre, pp. 159-201.

- Cox, Cristián y Jara, Cecilia, 1989, *Datos básicos para la educación de políticas de educación (1970-1988)*, Santiago: CIDE y FLACSO.
- Dolton, Peter y van der Klauuw, Wilbert, 1996, "Teacher Salaries and Teacher Retention", en William Baumol y William Becker, eds., *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*, Cambridge, Mass.: The MIT Press y Russell Sage Foundation, pp. 239-272.
- Empresas CB (1998). V. nota 5, p. 4, nota 10, p. 5.
- Epple, D. y R. Romano, 1998, "Competition between private and public schools; vouchers and peer-group effects", *The American Economic Review*, marzo, vol. 88 N° 1, pp. 33-61.
- Espínola, Viola; Chaparro, Mónica y Lazcano, Lidia, 1997, "Evaluación de la Gestión Municipal en Educación en el Contexto de la Descentralización", *Estudios Sociales*, N° 91, trimestre 1, pp. 127-167.
- Eyzaguirre, Bárbara, 1998a, "Políticas Educativas Comparadas", *Serie Documentos de Trabajo*, 288, Centro de Estudios Públicos, noviembre.
- , 1998b, "Revisión de Currículos de Geografía Nacionales y Extranjeros", *Serie Documentos de Trabajo*, Centro de Estudios Públicos, 286, septiembre.
- y Fontaine, Loreto, editoras, 1997, *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- y Fontaine, Loreto, 1999, "¿Qué nos dice el SIMCE de 8° básico? Análisis y perspectivas", *Serie Documentos de Trabajo*, 294, Centro de Estudios Públicos, mayo.
- Fama, Eugene y Jensen, Michael, 1983, "The Structure of Ownership", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXVI, N° 2, octubre.
- Fernández, R. y R. Rogerson, 1998, "Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education-finance reforms", *The American Economic Review*, septiembre, vol. 88, N° 4, pp. 813-833.
- Fontaine, Loreto, 1998, "La Asignatura de Lenguaje Vista en Programas Escolares Extranjeros Estatales y Privados", Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, 285, septiembre.
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press, cap. 6.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Jara, Cecilia, 1994, "El Programa de las 900 Escuelas", en Marcela Gajardo, ed., *Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación*, Santiago: Agencia de Cooperación Internacional de Chile, pp. 39-72.
- González, Pablo, 1998, "Financiamiento de la Educación en Chile", en PREAL-UNESCO, *El Financiamiento de la Educación en América Latina*, pp. 161-187.
- Hannaway, Jane, 1996, "Management Decentralization and Performance-Based Incentives: Theoretical Considerations for Schools", en Eric Hanushek y Dale Jorgenson, eds., *Improving America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, pp. 97-110.
- Hanushek, Eric, 1971, "Teacher characteristics and gains in student achievement: Estimation using micro-data", *American Economic Review*, Vol. 61, N°2, pp. 280-288.
- , 1996, "Measuring Investment in Education", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, N° 4, otoño, pp. 9-30.
- et al. 1994, *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Hanuskek *et al.* (1999). V. p. 56.
- Kain, J. y S. Rivkin, 1996, "Do higher salaries buy better teachers?", *Working Paper Series*, NBER, N° 7082, abril.
- Haveman, Robert y Wolfe, Barbara, (1995), "The Determinants of Children's Attainments: A Review of Methods and Findings", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. XXXIII, N° 4, pp. 1829-1878.
- Hoxby, Caroline M., 1998, "All school finance equalizations are not created equal", *Working Paper Series*, NBER, N° 6792, noviembre.
- Jofré, Gerardo, 1988, "Subvenciones en educación", *Estudios Públicos*, N° 32 (primavera), pp. 193-237.
- Labarca, Amanda, 1939, *Historia de la enseñanza en Chile*, Santiago: Publicaciones de la Universidad de Chile.
- Larrañaga, Osvaldo, 1994, "Reformas de la educación: Una tarea urgente", en Felipe Larraín, ed., *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 507-542.
- 1995, "Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica", *Estudios Públicos*, 60 (primavera), pp. 243-286.
- Lehmann, Carla, 1994, "Hacia una educación de calidad", en Felipe Larraín, ed., *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 507-542.
- y Hinzpeter, Ximena, 1997, "Opinión Pública y Educación en Chile: Preferencias y Disposiciones", Santiago: Centro de Estudios Públicos, *Serie Puntos de Referencia*, 183, julio.
- Lockheed, Marlaime y Verspoor, Adriaan, 1991, *Improving primary education in developing countries*, Oxford: Oxford University Press, publicado para el Banco Mundial.
- Mac Donald, Heather, 1998, "Why Johnny's Teacher Can't Teach", *City Journal*, primavera, pp. 14-26.
- Maddison, Angus, 1989, *The World Economy in the 20th Century*, OECD: Development Centre Studies.
- Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar, 1998, "Desempeño escolar y elección de colegios: La experiencia chilena", *Serie Economía*, N° 36, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), 1981, *Informe social año 1980*, Santiago, junio.
- 1982, *Informe social año 1981*, Santiago, junio.
- 1987, *Informe social año 1986*, Santiago, mayo.
- Ortega, Leoncio, 1988, "Reforma agraria y estructura de la propiedad agrícola", *Estudios Públicos*, 32 (primavera), pp. 159-192.
- Parry, T., 1997, "Theory meets reality in the Education voucher debate: Some evidence from Chile", *Education Economics*, vol 5, N° 3, diciembre, pp. 307-331.
- Pozo, José Miguel, 1989/1990, "El Congreso Nacional de Educación Secundaria de 1912 en la perspectiva de la evolución de la educación chilena", *Dimensión Histórica de Chile*, N° 6/7, pp. 13-32.
- Prieto, Alfredo, 1983, *La modernización educacional*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), 1984, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, Santiago: PIIE, 2 vols.
- Quiroz, Jorge y Chumacero, Rómulo, 1997, "El costo de la educación particular subvencionada en Chile", *Estudios Públicos*, 67 (invierno), pp. 227-251.
- Ramos, Joseph, 1996, "Poverty and Inequality in Latin America: A Neostructural Perspective", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 38, N° 2/3 (verano/otoño), pp. 141-155.
- Rojas, Patricio, 1998, "Remuneraciones de los Profesores en Chile", *Estudios Públicos*, 71 (invierno), pp. 121-75.
- Shanker, A., 1994, "Where we stand: The Chicago Reform", *The New York Times*, 3 de enero, p. E7.
- Strauss, R. P. y Sawyer, E. A., 1986, "Some new evidence on teacher and student competencies", *Economics of Education Review*, Vol. 5, N° 1, pp. 41-48.
- Summers, Robert y Heston, Alan, "The Penn World Table (Mark 5): An expanded set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2.
- Vial, Gonzalo, 1981, *Historia de Chile (1891-1973)*, Santiago: Editorial Santillana, Vol. 1, Tomo 1. ●