

NOTAS Y COMENTARIOS

POLÍTICAS SOCIALES PARA EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD EN CHILE, 1990-2002*

José Pablo Arellano M.

RESUMEN

Este documento analiza las políticas sociales aplicadas en Chile desde su regreso a la democracia en 1990. Las políticas sociales en ese periodo se caracterizan por haber contribuido a reducir a la mitad la pobreza, por elevar mucho los recursos públicos dedicados a los programas sociales y hacer todo esto en un marco de una gran disciplina fiscal que se tradujo en superávit presupuestario y reducción de la deuda de gobierno.

Aquí se analiza la política social y su relación con la política fiscal. Asimismo se examina cada uno de los campos de política: educación, salud, vivienda, seguridad social y políticas de generación de ingresos, detallando sus características principales, su efecto distributivo y las innovaciones de política más interesantes.

El estudio concluye con una caracterización del paradigma de políticas que se ha configurado y una comparación con otros países de América Latina así como la identificación de desafíos futuros.

ABSTRACT

This paper reviews the social policies implemented in Chile after the return to democracy in 1990. Social policies during this period are characterized by their contribution to reduce poverty in half and by a significant increase in public resources to fund the social programmes. At the same time Chile had a fiscal policy that resulted in a significant fiscal surplus and reduction of government debt.

The paper examines social policies and their interaction with fiscal policy. Each of the social policies: education, health care, housing, social security and income generating programs are studied separately. The study examines their distinctive characteristics, their distributive impact and the most relevant innovations that were introduced.

* *Palabras clave:* política social, política fiscal, distribución del ingreso. *Clasificación JEL:* H5, I. 054. Artículo recibido el 19 de noviembre y aceptado el 2 de diciembre de 2004. Agradezco la valiosa colaboración de Paulo Cox Puga en la preparación de este documento. Agradezco también los comentarios a un borrador de este documento de Carmen Contreras, René Cortázar, Mario Navarro, Dagmar Raczynski e Ignacio Walter.

The paper concludes with an analysis of the policy paradigm that has been introduced in Chile, a comparison with other countries in Latin America and a review of some of the future challenges for social policy.

INTRODUCCIÓN

Durante el decenio de los noventa tuvimos la oportunidad de participar en la política social del gobierno, primero desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y después desde el Ministerio de Educación; en la segunda mitad de los años setenta y durante los ochenta habíamos estudiado la evolución de las políticas sociales en Chile; otro tanto hemos hecho en los pasados tres años, respondiendo a invitaciones, dando charlas y cursos, y manteniendo un permanente interés por la política social. Con el tiempo hemos anotado las reflexiones que todas estas experiencias han aportado.

En este artículo se hace un recuento de aspectos destacados y distintivos de la política social desde principios del decenio de los noventa hasta hoy, destacando los aspectos relacionados con la asignación de los recursos, la relación entre las políticas social, fiscal y macroeconómica, y la relación de estas tres últimas con el crecimiento y la equidad. Se subraya la importancia de la política fiscal y del crecimiento económico en la sostenibilidad y continuidad de la política social durante todos esos años. Se analizan los mecanismos usados para dar prioridad al gasto social dentro de la asignación de recursos públicos. Al interior de las políticas sociales se examinan las principales prioridades y criterios que han guiado la asignación de recursos, con particular atención a la equidad en su distribución. También se examinan los gastos en subsidios, en educación, vivienda, pensiones, salud y generación de ingresos.

El hincapié del trabajo está en los elementos macro de la política social: su financiación y las opciones en la asignación de recursos. Este hincapié no sólo obedece al mayor conocimiento relativo del autor sino también a la importancia en el éxito de los aspectos micro de las políticas. La cantidad de recursos y las opciones en su asignación definen las posibilidades y las condiciones en las que se implantan esos aspectos micro o específicos de cada programa.

Para obtener una visión global del gasto social en una economía donde la financiación privada desempeña un papel importante se introduce el concepto de gasto nacional social y se entregan antecedentes sobre su evolución durante el periodo. El artículo termina con un análisis de algunos de los principales desafíos para la política social en Chile. Hemos intentado reducir a lo indispensable las descripciones de lo ocurrido para concentrarnos en el análisis de las opciones de política y las reflexiones o lecciones que surjan de ellas.

I. CRECIMIENTO CON EQUITAD Y DISTRIBUCIÓN DE LOS FRUTOS DEL CRECIMIENTO. LOS AÑOS NOVENTA

En la política de crecimiento con equidad, inaugurada en 1990 con el retorno a la democracia y el gobierno del presidente Aylwin, la política social desempeñaría un papel muy importante. Ella consideraba la mejora de condiciones para los trabajadores, resultantes de reformas institucionales en el mercado de trabajo y de los beneficios que se canalizarían hacia los más pobres con base en el gasto social de gobierno.

Crecimiento con equidad significaba, en primer lugar, crecimiento y las políticas económica y social debían estar creadas para favorecerlo, en ningún caso arriesgarlo. En el pasado muchas veces la política social había arriesgado el crecimiento. Se arriesga el crecimiento cuando las iniciativas de gasto público van mas allá de la financiación posible en el corto plazo, exponiéndose a desequilibrios macroeconómicos que pueden llevar la economía a una situación de crisis, y con ello poner en riesgo toda posibilidad de llevar a cabo la política social. En el mejor de los casos, cuando no hay crisis, se reduce el ritmo de crecimiento y con ello la posibilidad de tener una base sólida de recursos para el esfuerzo social. También la política social arriesga el crecimiento si su elaboración e implantación se traduce en ineficiencias y trabas al crecimiento. La preocupación por evitar ambos riesgos estaba muy presente en la elaboración de la política económica y social. En los hechos, durante los años noventa se dio un círculo virtuoso en que crecimiento y equidad se reforzaron mutuamente, como podremos comprobar en la siguiente sección.

II. REDUCCIÓN DE LA POBREZA GRACIAS AL CRECIMIENTO

Durante los años noventa la pobreza se redujo a la mitad, desde 39% en 1990 al 21% de la población en 2000. (En 1987 llegaba a 45%.)¹ No hay precedentes de una reducción de esta magnitud en el país y ella es también excepcional a nivel internacional. Esta disminución de la pobreza es resultado del incremento en los ingresos percibidos por esos hogares fruto del aumento de sus remuneraciones y de las mejores oportunidades de trabajo. En menor medida, también contribuyeron los subsidios en dinero otorgados por el Estado.

Los órdenes de magnitud son los siguientes: en noviembre de 2000 una familia pobre y urbana común estaba compuesta por 4.5 personas y necesita-

¹ A menos que se indique lo contrario, toda la información de esta sección proviene de las encuestas CASEN (véase www.mideplan.cl). La pobreza se mide en términos absolutos, esto es la cantidad de personas o familias que no tienen el ingreso por persona necesario para comprar los bienes y servicios considerados indispensables para satisfacer las necesidades básicas. Este ingreso está definido como el doble del costo de una canasta de alimentos suficiente para atender las necesidades de alimentación.

ba un ingreso de 182 mil pesos, en moneda de ese año, para estar sobre la línea de la pobreza. Cerca de 20% de la población nacional que en 1990 no alcanzaba ese ingreso, porque obtenía en promedio 142 mil pesos en la misma moneda,² había logrado superarlo en 2000 ya que su ingreso promedio aumentó a 210 mil pesos. De este incremento de ingresos, 63 mil fue por ganancias en el trabajo y 5 mil por el incremento en los subsidios monetarios que otorga el Estado.³ Esto es, pese al aumento de los subsidios monetarios en ese decenio, 90% del incremento de ingresos de los que salieron de la pobreza obedeció al aumento de ingresos por el crecimiento del país, el cual les dio más oportunidades de empleo y mejores ingresos por su trabajo. Naturalmente que el efecto total del gasto social en la pobreza es mayor que este 10% que sólo incluye el aumento de ingresos de corto plazo resultante de los beneficios monetarios que entregó el Estado. Cabría agregar los beneficios de las políticas de vivienda y saneamiento y los de salud y educación. Esta última tendrá consecuencias en la capacidad para obtener empleo e ingresos en el mediano plazo, lo que no es captado por estas cifras. El factor determinante para superar la pobreza fueron las mejores condiciones de trabajo resultantes del crecimiento económico del país en ese periodo.

Para el grupo de 21% de la población que permanece en la pobreza, el grado de pobreza se atenuó en esos años, pero el crecimiento del ingreso no fue suficiente para sacarlos de ella, dado su bajísimo ingreso inicial en 1990. Su ingreso familiar aumentó de 76 mil pesos en 1990 a 108 mil en 2000, todavía insuficiente para superar la pobreza. Este grupo vio crecer su ingreso por el trabajo en 22 mil pesos y en 10 mil al mes por mayores subsidios en dinero provenientes del Estado. Fue el que recibió los mayores incrementos en los subsidios del Estado, tanto monetarios como no monetarios.

Los ingresos de los hogares que todavía hoy están en la pobreza ganaban en 1990 menos de la mitad de lo necesario para superar la línea de pobreza, por lo cual a pesar que crecieron 42%, comparable con el resto de la población, ello no fue suficiente para superar el umbral de pobreza.

No es el propósito de este artículo examinar las causas de la pobreza, pero es importante anotar dos características sobresalientes de las familias que permanecen en la pobreza: *i*) su baja escolaridad y *ii*) que estos hogares son comparativamente más numerosos. En efecto, los que tienen entre 25 y 34 años de edad y están en el quintil 1 estudiaron en promedio 8.3 años; prácticamente no fueron a la educación media. El mismo grupo étnico en el quintil 2, es decir los que están por sobre la línea de pobreza, cursaron en promedio diez años de estudio. Entre los jóvenes de 25 a 34 años del quintil de mayores ingresos la escolaridad lograda fue de 15 años.

² Esta y todas las cifras monetarias en esta sección se presentan en poder adquisitivo constante de 2000.

³ Esta información proviene de autoinformes de las personas que contestaron la encuesta y por tanto está sujeta a un margen de error por ese hecho.

Es importante notar que la escolaridad alcanzada por este grupo de edad es consecuencia de las oportunidades de acceso a la educación que existían durante los años setenta y ochenta y no de la política educacional del pasado decenio.

Este menor número de años de estudio, incluso sin considerar las diferencias en la calidad de la educación recibida, indudablemente se traduce en menor capacidad para obtener un futuro buen ingreso.

Junto a los menores ingresos por trabajador y a los factores asociados a esta menor capacidad de generar ingresos, un factor muy influyente en el grado de pobreza de este grupo es la mayor cantidad de personas dependientes por cada persona activa. El número de personas activas es apenas menor entre los pobres que entre los grupos de ingresos medios y altos. Lo que sí es mucho mayor en esos hogares es el número de personas dependientes. En el quintil de menores ingresos, por ejemplo, hay 1.2 personas dependientes, en su mayoría niños, por persona activa. En cambio en el quintil siguiente que ya superó la pobreza esa relación es de 0.9 y en el quintil de mayores ingresos del país dicha relación es de 0.6.

La información anterior muestra que las políticas dirigidas hacia los menores de edad son fundamentales en el apoyo a los hogares más pobres. Asimismo, un mayor acceso a la educación y su mejor calidad contribuirán a reducir la pobreza y las desigualdades de ingreso en el futuro.

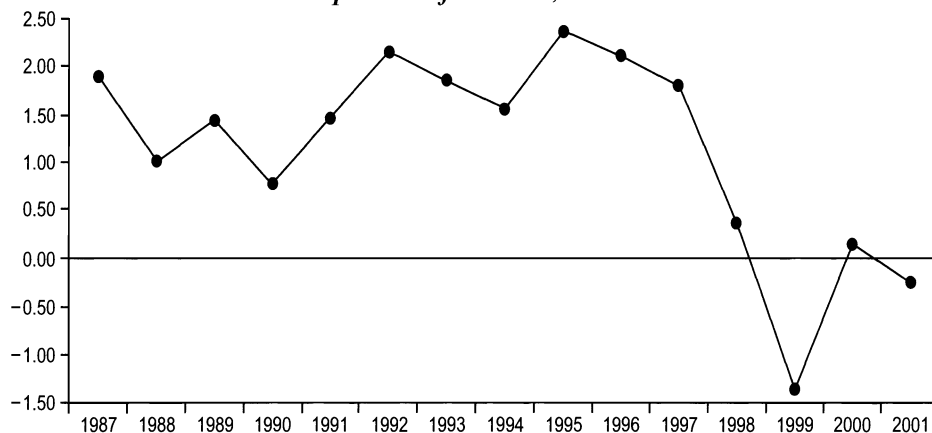
III. EL ACENTO EN LA EQUIDAD Y LA DISCIPLINA FISCAL

El acento en la equidad por medio de la política social durante los años noventa se tradujo en un claro cambio de hincapié y prioridades en la política fiscal. Se acentuó la disciplina fiscal, y a diferencia de la segunda mitad de los ochenta en que los recursos provenientes del crecimiento económico se destinaron a reducir los impuestos, a partir de 1990 se dirigieron a aumentar el gasto social. En 1990 se aprobó una reforma tributaria que revirtió la reducción de impuestos de los años previos y con ello se financió un cambio en la tendencia del gasto social.

La política social se construyó sobre la base de la disciplina fiscal. Este fue un criterio que se impuso con claridad y que se constituyó en un principio ordenador de la política económica y social desde los inicios del gobierno. Ello se planteó incluso desde el periodo de campaña eleccionaria. No habría nuevos gastos si antes no se garantizaba que se contaría con los recursos suficientes. Esto era por una parte una reacción a populismos del pasado y, por otra, una manera de ordenar la necesaria gradualidad para satisfacer las demandas sociales insatisfechas. Por ello no se realizó ningún nuevo gasto social antes de que el Congreso aprobara, con el apoyo de parte de la oposición, el aumento de impuestos.

En la gráfica 1 se registra el resultado fiscal. El superávit del gobierno ge-

GRÁFICA 1. *Superávit (déficit) global del gobierno central como porcentaje del PIB, 1987-2001*



FUENTE: Cálculos con base en DIPRES, *Estadísticas de Finanzas Públicas*.

neral⁴ entre 1991 y 1998 fue en promedio de 1.2 % del PIB. Además, a ese superávit se acumuló anualmente en promedio 0.4% del PIB en el fondo del cobre como ahorro por los buenos precios del mineral exportado por el Estado.

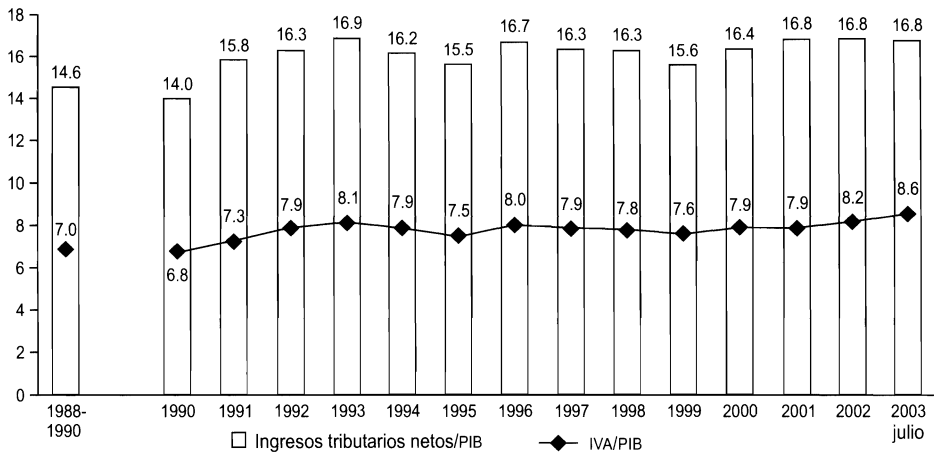
La gráfica 2 muestra el comportamiento de la recaudación tributaria. Los impuestos alcanzaban un promedio de 14.6% del PIB entre 1988 y 1990. En 1990 habían caído a 14%. Esto fue resultado de sucesivas rebajas tributarias dispuestas en los últimos años del gobierno militar. Como parte de la nueva política de crecimiento con equidad los tributos aumentaron a partir del segundo semestre de 1990 para financiar la política social. Como consecuencia de esta reforma tributaria y de posteriores cambios para asegurar la continuidad de la recaudación tributaria,⁵ el promedio de impuestos alcanzó 16.4% del PIB entre 1992 y 2002.⁶ Los cambios tributarios revirtieron las rebajas de tasas de fines de los años ochenta.

Aunque el aumento en las tasas impositivas fue muy importante por los mayores recursos obtenidos para financiar los mayores gastos sociales, lo fue mucho más todavía el crecimiento económico, a lo cual contribuyó decididamente la política macroeconómica. En efecto, la recaudación tributaria más que se duplicó entre 1990 y 2002. En términos sencillos puede estimarse

⁴ El presupuesto del gobierno general incluye el presupuesto de todas las entidades de gobierno. Sólo se excluyen las empresas públicas y los municipios. Por cierto están incluidas las transferencias del gobierno general a estas entidades.

⁵ Referencias a la política tributaria de estos años pueden encontrarse en http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios.htm

⁶ Esta es la recaudación neta que realiza el gobierno central; correspondería agregar los impuestos que recaudan los municipios (impuesto territorial y contribuciones municipales) para tener la carga tributaria total. Estos impuestos municipales eran 1.2% del PIB a principios de los años noventa y aumentaron a 1.5% desde 1998.

GRÁFICA 2. *Ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 1988-2003*

FUENTE: Cálculos con base en DIPRES, *Estadísticas de Finanzas Públicas*.

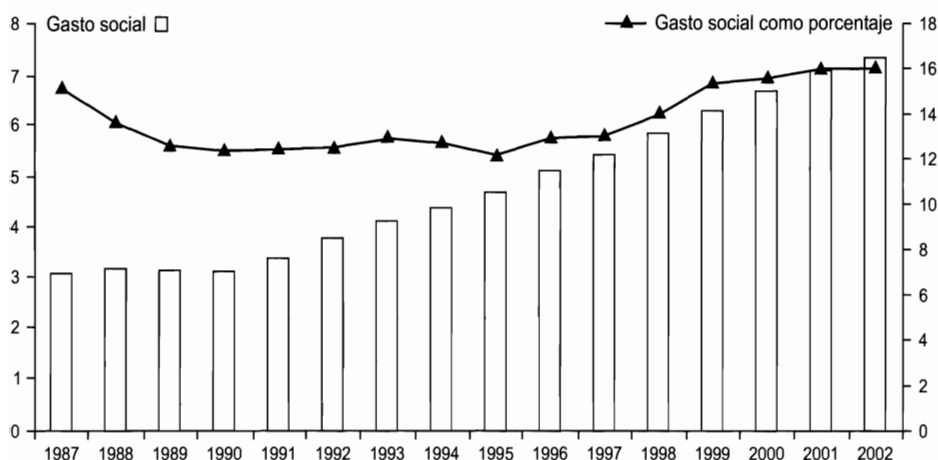
que 69% de la mayor recaudación de impuestos en ese periodo fue fruto del crecimiento y 31% restante de los cambios en la legislación tributaria y su administración con la consiguiente reducción de la evasión.⁷

El resultado final fue un significativo aumento en los recursos destinados a programas sociales, que se multiplicaron por 2.4 entre 1990 y 2002. La gráfica 3 presenta el comportamiento del gasto social durante esos años. Como podemos observar en el decenio de los noventa se produjo un círculo virtuoso: la responsabilidad fiscal contribuyó al buen desempeño macroeconómico, el cual creó condiciones favorables al crecimiento económico, que se tradujo en la fuente principal de recursos para financiar la política social.

En cuanto a la política tributaria el criterio rector fue usarla como un mecanismo eficiente para recaudar los recursos requeridos para la política fiscal. Así, se mantuvo una estructura lo más sencilla posible y un esquema de impuestos parejos. En particular, se deseó el planteamiento de quienes proponían diferenciar el IVA con propósitos redistributivos. Prevaleció el criterio de usar un sistema de impuestos lo menos distorsionador posible, en el que el IVA, que en nuestro caso es lo más cercano a un impuesto al gasto de las personas, adquirió una creciente importancia (véase nuevamente la gráfica 2). Los cambios principales estuvieron dirigidos a mejorar la administración tributaria, reducir la evasión y algunas exenciones de impuesto y así conseguir un sistema tributario más eficiente y equitativo en términos horizontales. La redistribución de los ingresos y la política social se harían por

⁷ Junto a los cambios en la legislación el combate a la evasión tributaria contribuyó a la mayor recaudación, fruto de un constante mejoramiento en su administración. Se ha descompuesto la mayor recaudación entre crecimiento y cambios legislativos y de administración considerando cuál habría sido la recaudación en 2002 con las tasas de recaudación de 1990.

GRÁFICA 3. Gasto público social, pesos de 2002 y porcentaje del PIB
(Billones de pesos de 2002)



FUENTE: Cálculos con base en DIPRES, *Estadísticas de Finanzas Públicas*.

medio del camino más claro y efectivo del gasto de gobierno y no se intentaría por el camino menos promisorio de la estructura tributaria.

IV. CAMBIOS EN LAS PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS FAVORECEN LA EQUIDAD

A los mayores recursos, fruto de la política tributaria y el mayor crecimiento, se agregó una reorientación de los recursos del presupuesto público hacia los programas sociales. El gasto social pasó de representar 61% del gasto total de gobierno a 69% en 2000. Cinco factores contribuyeron a esta reorientación de recursos.

Primero, la inversión en infraestructura se realizó con fondos privados, lo cual liberó al Estado de invertir en obras indispensables para el desarrollo del país; la inversión en infraestructura energética (eléctrica) y de telecomunicaciones estuvo en manos privadas como resultado de las privatizaciones de los años ochenta. La inversión en agua potable y obras sanitarias, infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria fue realizada por inversionistas privados como resultado del nuevo sistema de concesiones creado en los años noventa y/o de nuevas privatizaciones. Con frecuencia se pasa por alto la importante contribución de este factor para aumentar el gasto social. Gracias a la transferencia al sector privado de las inversiones en infraestructura, el Estado pudo desentenderse de destinar cuantiosos recursos a inversiones indispensables para el crecimiento del país. A mediados de 2003 había 24 obras en funcionamiento y otras 14 en construcción por vía de concesiones,

con una inversión total de 5 400 millones de dólares.⁸ Las inversiones en infraestructura que financió el Estado fueron las de alto contenido social.

Al mismo tiempo la privatización permitió establecer un sistema de cobro por uso de estos servicios públicos, haciendo que los usuarios pagaran sus costos de operación. Esto evitó que el Estado tuviera que subsidiar no sólo las inversiones sino también su funcionamiento.

Es frecuente que cuando los servicios públicos están en manos del Estado, se introduzcan subsidios de carácter universal que favorecen en mayor medida a los grupos con mayor ingreso y capacidad de consumo. Así ha ocurrido en el pasado en el país y es práctica frecuente en otros países. En lugar de eso, se cobró el costo del uso de estos servicios y se introdujeron subsidios dirigidos a los hogares más necesitados que no podían pagar por el consumo de servicios esenciales. Ese fue el caso del agua potable, en el que junto con introducir tarifas que cubrían los costos —y como paso previo a las privatizaciones— en 1991 se creó un nuevo sistema de subsidio al consumo de agua potable para las familias más necesitadas. A la vez que en electricidad, telefonía, vialidad, agua potable y caletas pesqueras el Estado financió activamente inversiones en beneficio directo de las familias rurales de menores ingresos.

Se usó también un sistema de tarifación de acuerdo con los costos marginales, promoviendo un uso más eficiente de la infraestructura. Se trata por tanto de una política tarifaria y de inversiones que promovió la eficiencia y por tanto el crecimiento y la equidad.

Es indudable que para crecer rápidamente el país requería invertir mucho en infraestructura, el mecanismo utilizado descansó en la financiación privada, liberando al presupuesto público de esos requerimientos y de esa manera eliminó la tradicional competencia de recursos entre infraestructura productiva y gasto social.⁹

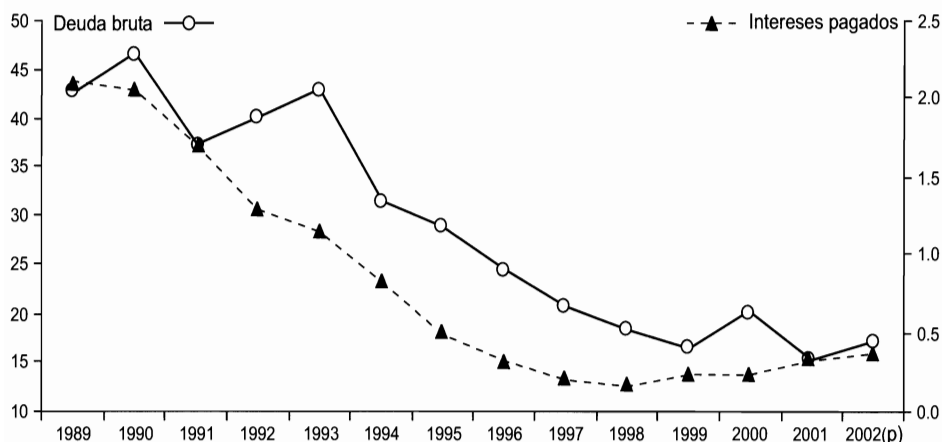
Un segundo factor que permitió abrir mayor espacio al gasto social fue la menor prioridad al gasto en defensa. Las condiciones de paz permitieron mantener este gasto sin crecimiento, reduciendo con ello su importancia relativa. El gasto en defensa del gobierno general pasó de 2.2% del PIB a fines de los años ochenta a 1.7% en 2002.

El tercer factor que contribuyó a expandir el gasto social fue también resultado directo de la política fiscal. Los superávits presupuestarios permitieron reducir la deuda pública. No sólo fue posible pagar las amortizaciones sino que incluso se prepagaron créditos. La deuda de gobierno se redujo desde 44% del PIB en 1989 a 12.5% en 2000. Esto llevó a que los intereses netos pagados por el gobierno se redujeran desde 1.7% del PIB en 1989 a 0.4%

⁸ Puede verse un análisis detallado en Ministerio de Obras Públicas, *Sistema de Concesiones en Chile, 1990-2003* (<http://www.mop.cl/documentos/Documento%20Concesiones%20final.pdf>).

⁹ En rigor la inversión pública en infraestructura no se redujo sino que por lo contrario aumentó, pero como se ha dicho ello fue una proporción pequeña de las inversiones necesarias para el crecimiento que el país ha tenido.

GRÁFICA 4. *Intereses pagados y deuda financiera bruta total del gobierno central como porcentaje del PIB*



FUENTE: Cálculos con base en DIPRES, *Estadísticas de Finanzas Públicas*.

en 2000 (véase la gráfica 4).¹⁰ Con el ahorro en el pago anual de intereses gracias a la reducción de la deuda pública, actualmente se financia una cantidad superior al total del presupuesto del Ministerio de Vivienda. Este es otro ejemplo claro del círculo virtuoso entre la política fiscal, el crecimiento y el gasto social (véase gráfica 4).

Un cuarto factor que incrementó los fondos en programas sociales fue la movilización de recursos privados que se sumaron al esfuerzo público. Este “apalancamiento” de recursos privados en varios programas sociales se realizó principalmente por medio del sistema financiero. Por ejemplo se introdujo un nuevo sistema de créditos a microempresarios, en el que el Estado sólo paga el subsidio y el crédito es otorgado por las instituciones financieras; en el caso de las viviendas se utilizó en mayor medida el mecanismo del subsidio habitacional y en menor grado la contratación directa; se creó un esquema de crédito para educación superior con refinanciación de CORFO, en el que el Estado sólo otorga garantías de última instancia reduciendo los recursos fiscales comprometidos.

Estos esquemas en la medida que entregan el otorgamiento de créditos y su cobranza a instituciones especializadas, además de allegar recursos adicionales, introducen una mejor administración y obtienen una mejor recuperación de fondos que los programas tradicionales del Estado.

¹⁰ El pago de intereses del gobierno general que representó en Chile 0.4% del PIB a fines de los años noventa como resultado de la política fiscal del decenio es muy inferior a 3.8% promedio en la OCDE en 2000 y a 4.2% en la UE. Fue incluso inferior al pago de intereses en los países de la OCDE que tuvieron los países con la menor carga por intereses de la deuda, Corea y Noruega, donde alcanzó a 1.6% del PIB (Atkinson y Van den Noord, 2001).

Por último, un quinto factor que aumentó la inversión social fue la aportación de los beneficiarios con capacidad de pago. En varios programas se promovió la aportación de los interesados, permitiendo así que el Estado concentrara su esfuerzo en los más necesitados y/o ampliara la población favorecida. Ejemplos de estas iniciativas son los pavimentos participativos, en los que los vecinos aportan a la financiación del costo de la pavimentación de sus calles o pasajes y la financiación compartida en el caso de la educación básica y media, que complementa la subvención del Estado con la aportación de las familias.

Los dos últimos factores tienen relación con la elaboración de la política social, a diferencia de los tres primeros que están asociados a la asignación del presupuesto. En la elaboración de los programas sociales se identificó cómo apalancar recursos privados y cómo contar con la contribución de los beneficiarios que pudieran hacerlo sin desnaturalizar el objetivo último de estas políticas.

Los cinco factores: uso de recursos privados para infraestructura, menor gasto en defensa, ahorro de pagos por intereses de la deuda pública, apalancamiento de recursos privados y mayor contribución de los usuarios incrementaron los fondos disponibles para que la política social consiguiera una mayor cobertura y la orientara más claramente a favorecer a los hogares más necesitados.

V. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS SOCIALES

Junto con el incremento de los recursos hay que destacar ciertos criterios y prioridades que se acentuaron o se introdujeron. No interesa aquí detallar la asignación de recursos a los distintos programas pero sí marcar algunas prioridades y opciones de política.

1. *Prioridad para los más necesitados y progresividad del gasto público*

Una prioridad clara de la política social fue su progresividad: la asignación de manera relevante hacia los más pobres. Casi sin excepción, cualquier aumento de recursos y/o nuevo programa tuvo como prioridad favorecer principalmente a los hogares más necesitados. Los reajustes de pensiones, por ejemplo, se otorgaron favoreciendo en primer lugar las pensiones más bajas y a los pensionados más ancianos; los aumentos del subsidio educacional y/o la entrega de materiales pedagógicos fueron mayores para las escuelas más pobres; en el caso de la vivienda los recursos se dirigieron hacia los programas de vivienda más modestos, que llegan a las familias con mayores necesidades.

2. Los subsidios monetarios

Un claro ejemplo del aumento en la progresividad de la política social es el de los subsidios monetarios (pensiones asistenciales, asignaciones familiares, subsidio único familiar y de agua potable). Estos crecieron a un ritmo menor al del gasto global; sin embargo, se reorientaron hacia los más necesitados. El primer quintil pasó de recibir 34% de los recursos a fines de los años ochenta a 45% en 2000. Incluso el primer decil obtuvo un gran aumento en la proporción de recursos que recibe, de 19 a 28% del gasto. Como contrapartida, los quintiles 3-5 redujeron la proporción e incluso el monto absoluto de recursos percibidos (véase el cuadro 1).¹¹

CUADRO 1. *Distribución de subsidios monetarios del hogar por año según quintil de ingreso autónomo per capita, 1987-2000^a*

Quintil de ingreso	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
1	33.6	33.7	36.4	38.7	36.1	46.3	45.3
2	22.3	23.9	26.2	26.2	27.8	26.4	27.7
3	17.9	18.4	17.9	17.3	20.6	16.0	16.0
4	14.9	13.9	12.0	12.1	11.5	8.4	8.3
5	11.3	10.1	7.4	5.6	4.0	2.9	2.7
Total	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Mideplan, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN de sus años respectivos.

^a Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

En el cuadro 2 se presenta la cantidad de beneficiarios de los subsidios y el monto promedio del subsidio respectivo. Los que más se incrementaron en cantidad y valor fueron las pensiones asistenciales y los subsidios únicos familiares, que son precisamente los que benefician a los más pobres. En efecto, estos beneficios adquirieron una mayor significación como fuente de ingresos para los más pobres. En 2000, para el primer quintil los subsidios monetarios representaron 14% de su ingreso monetario y para el segundo 4.3 por ciento.

Debe destacarse este marcado aumento en la progresividad de los subsidios monetarios. Es bastante excepcional que se logren reasignaciones como las de esos años ya que requieren una clara decisión política y la construcción de acuerdos que las hagan políticamente viables. Asimismo se necesitan instrumentos de asignación de beneficios objetivos y efectivos en la identificación de las familias más necesitadas. Es interesante notar que cerca de 63% de los hogares en los tres deciles más pobres reciben algún subsidio monetario. Esta alta cobertura y la gran concentración de los beneficiarios entre la po-

¹¹ La reducción de beneficios entre 1987 y 1990 en parte se explica por la desaparición de los programas de empleo de urgencia (PEM y POJH) que fueron descontinuándose con la reducción del desempleo.

CUADRO 2. Subsidios monetarios, número y valor, 1987-2002

(Pesos, diciembre de 2002)

<i>Año</i>	<i>Pensión asistencial</i>		<i>Asignaciones familiares</i>		<i>Subsidio único familiar</i>		<i>Subsidio de agua potable</i>		<i>Subsidios de cesantía</i>	
	<i>Número (miles)</i>	<i>Valor promedio mensual</i>	<i>Número (miles)</i>	<i>Valor promedio mensual</i>	<i>Número (miles)</i>	<i>Valor promedio mensual</i>	<i>Número (miles)</i>	<i>Valor promedio mensual</i>	<i>Número (miles)</i>	<i>Valor promedio mensual</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1987	318.7	19 743	4 015	2 501	985	2 737	—	—	66.1	17 640
1988	291.0	21 410	3 817	2 078	926	2 376	—	—	51.8	15 408
1989	292.3	20 980	3 777	1 905	886	2 407	—	—	39.2	14 037
1990	311.4	21 314	3 976	1 915	881	2 564	—	—	33.8	11 441
1991	299.3	24 309	4 021	1 967	894	2 704	—	—	30.2	13 528
1992	290.6	24 584	3 732	2 105	840	2 839	315.9	778	23.4	13 995
1993	296.2	24 429	3 354	2 239	863	2 923	351.9	1 233	19.1	14 085
1994	312.3	25 314	3 239	2 289	819	2 966	389.7	1 357	20.6	14 550
1995	318.8	26 115	3 239	2 336	779	3 075	399.2	2 770	21.3	14 952
1996	326.5	28 102	3 244	2 437	766	3 171	442.5	3 011	21.3	15 449
1997	339.6	28 054	2 915	2 772	910	3 309	507.8	3 390**	22.6	14 718
1998	345.4	30 620	3 053	2 659	984	3 344	507.8	3 612**	27.3	13 396
1999	350.7	37 717	2 901	2 707	933	3 473	507.9	3 745**	49.0	12 961
2000	358.8	37 226	2 827	2 852	872	4 011	521.6	3 664**	46.2	13 280
2001	365.3	41 272	2 906	2 789	888	3 869	485.3	3 761**	51.3	12 053
2002	371.9	40 458	2 773	2 903	934	3 792	547.9	3 547**	48.5	11 012

FUENTE: (1) y (2), Instituto de Normalización Previsional, *Anuario 2000*. (3)-(6), Superintendencia de Seguridad Social. (7) y (8), antecedentes administrativos, operativos y legales del subsidio. (9) y (10), Superintendencia de Seguridad Social.

blación más pobre demuestran la altísima efectividad de estos programas para atender las necesidades de las familias más pobres. A lo largo de los años se ha ido implantando un mecanismo de selección de dichas familias y de otorgamiento de beneficios con base en criterios objetivos de necesidad socioeconómica, sin los cuales no sería posible haber alcanzado estos logros.

Con todo, es importante anotar que poco más de un tercio de las familias en pobreza (recuérdese que las familias pobres son 20% de menores ingresos en el país) no percibe ningún tipo de subsidio monetario. Esto indica que debido a la falta de cupos y por los mecanismos para asignar estos beneficios todavía hay un grupo de hogares que no obtiene ninguno de los subsidios mencionados. Sin embargo, es importante destacar lo difícil que es cubrir al 100% de los hogares con estos programas si se toma en cuenta la alta movilidad y cambios que experimentan las familias pertenecientes a los grupos de ingresos más bajos.

Al contrario de lo que a veces se piensa, existe una alta movilidad de hogares entre quintiles de ingreso. Así se infiere de los datos de una encuesta panel realizada con base en la CASEN en 2001, que volvió a encuestar a una parte de los hogares encuestados en 1996. Según esos antecedentes, sólo 45% de los hogares en pobreza en 1996 se mantenían en esa condición en 2001. Por otra parte, 50% de quienes estaban en pobreza en 2001 no lo estaban cinco años antes.¹² Estos antecedentes que provienen del único estudio de panel disponible para Chile revelan que existe un grado de movilidad social entre los hogares pobres bastante mayor del que a veces se supone. Al mismo tiempo estos datos obligan a revisar la visión detrás de algunas propuestas de políticas sociales que suponen que las familias en situación de pobreza se mantienen en esa condición de manera permanente.

VI. POLÍTICA EDUCACIONAL E HINCAPIÉ CRECIENTE EN LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

Una segunda característica de las políticas de crecimiento con equidad fue la prioridad creciente que recibió la educación en la asignación de los recursos públicos. Ello fue congruente con la importancia que se le fue otorgando a la inversión en capital humano en el desarrollo del país. Mientras que los recursos canalizados por el Estado a educación disminuyeron 11% entre 1985 y 1990, gracias al cambio de prioridades en el primer quinquenio de los años noventa, los recursos dedicados a la educación crecieron 53% en términos reales, sólo superados en su incremento por el aumento de los recursos destinados a la salud (70 por ciento).

En la segunda mitad de los años noventa el ritmo de expansión de los recursos destinados a educación se acelera, gracias al hincapié que el gobierno

¹² Un estudio muy interesante de las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan los hogares, las maneras de abordarlo y el papel de los subsidios es el de Raczyński, Serrano y Valle (2002).

del presidente Frei Ruiz Tagle puso en ese objetivo desde el inicio de su gobierno, incrementando así la prioridad dada a la inversión en capital humano. Los recursos destinados a educación aumentaron 67%, poniéndose por encima del crecimiento de los fondos dedicados a la salud (33%) y al resto de los programas sociales. En ese periodo se impulsó un programa de reforma educativa que consideró entre las iniciativas más importantes la extensión de la jornada escolar. Ello se traduce en promedio en un aumento de 25% en la jornada escolar, lo cual requiere más horas de contratación a los docentes y al personal en general y ampliar la infraestructura escolar que en muchos casos, con la jornada más corta, estaba siendo usada en dos turnos (véase en Arellano, 2000, un recuento de la reforma educacional).

Es interesante analizar de qué manera la política educacional recoge las prioridades que orientaron la política social. En la asignación de recursos destinados hacia la política educacional se observa el esfuerzo por aumentar los recursos priorizando la equidad. La prioridad en la asignación de recursos estuvo centrada en la educación básica y media, tanto por medio de los recursos que se destinaron para incrementar la cobertura, como los destinados a mejorar la calidad. En la educación superior, en cambio, los mayores recursos estuvieron asociados a incrementar la cobertura.

El cuadro 4 muestra el aumento de cobertura en la educación parvularia y media durante los años noventa, según el ingreso del hogar de los estudiantes (no aparece en el cuadro la evolución de la cobertura en educación básica ya que ésta se había universalizado en los ochenta). Es destacable que los niños provenientes de 40% de los hogares más pobres del país aumentaron en casi 10% su acceso a ambos niveles educativos. En el caso de la educación media su participación se acerca a 90% y lo mismo ocurre con la preescolar si sólo se toma en cuenta el *kinder*. La gráfica 5 presenta la asistencia a clases por edad para el quintil más pobre y allí se observa el significativo aumento de los niños de 5 y 6 años de edad.

La gran expansión de la cobertura en la educación media estuvo concentrada en la educación técnico-profesional. Esto ocurrió en respuesta a la demanda de los padres que buscan una educación que pueda preparar mejor para el trabajo. A pesar de los esfuerzos realizados por actualizar la educación media, por ensayar modalidades más efectivas como la de educación dual, en la cual el estudiante hace parte de su aprendizaje en el trabajo, hay todavía mucho por hacer para mejorar la calidad de esa educación que es la que concentra a los alumnos de menores recursos.¹³

Otra dimensión interesante e importante respecto a la equidad y la efectividad educativa son las edades de ingreso a la escuela (o a la educación preescolar). El ingreso más temprano al sistema educativo permite atender a los

¹³ Un estudio interesante que compara favorablemente la incorporación al mercado laboral de los alumnos de la educación técnico-profesional fue realizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1999).

CUADRO 4. Cobertura parvularia y de educación media por quintil de ingreso autónomo, 1987-2000^a

(Porcentaje)

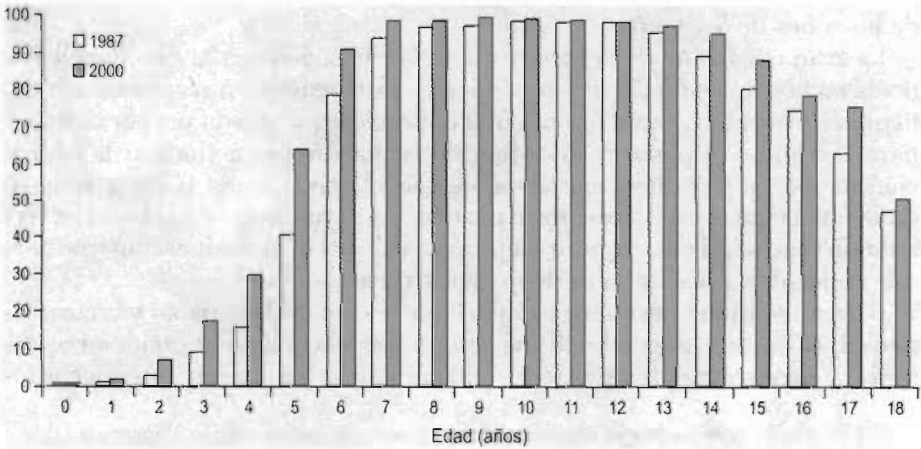
Quintiles	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Cobertura educación parvularia							
1	17.7	16.9	19.8	21.1	22.3	23.6	25.5
2	19.1	17.5	22.1	22.7	26.8	29.1	29.6
3	19.6	20.4	23.9	27.2	30.0	30.5	32.7
4	25.1	27.2	27.9	33.4	36.8	34.8	37.6
5	34.8	32.4	44.6	46.0	48.4	44.8	50.2
Total	21.4	20.9	24.8	26.9	29.8	30.3	32.4
Cobertura educación media							
1	73.1	73.3	73.6	73.9	75.3	77.4	82.3
2	76.8	76.3	77.9	79.8	81.0	84.1	88.0
3	83.4	80.5	83.0	86.6	89.3	88.4	92.4
4	87.1	87.2	88.8	90.9	95.3	94.5	96.1
5	95.4	94.3	96.7	96.7	97.2	97.7	98.5
Total	81.5	80.5	82.4	84.2	85.9	86.9	90.0

FUENTE: Elaborado por Mideplan, División Social, con base en encuesta CASEN, años respectivos.

^a Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

GRÁFICA 5. Evolución de la asistencia escolar por edad, primer quintil de ingreso autónomo, 1987 y 2000

(Porcentaje)



FUENTE: Cálculos con base en CASEN.

CUADRO 5. Cobertura por escolaridad según decil de ingreso autónomo per capita del hogar, 1990 y 2000^a

Decil	Parvularia		Básica		Media	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
1		25.2	95.5	97.2	70.1	80.0
2		25.8	95.4	98.2	76.6	84.6
3		29.2	96.2	98.5	75.0	87.1
4		30.1	97.7	98.8	77.5	89.2
5		31.2	97.1	99.0	78.2	91.3
6		34.5	98.2	98.8	82.7	93.6
7		34.5	96.4	99.3	86.5	95.4
8		41.0	98.5	99.2	87.8	96.9
9		43.1	98.5	99.8	92.1	98.4
10		57.4	99.4	99.6	96.6	98.5
Total		32.4	96.8	98.6	80.5	90.0

FUENTE: Mideplan, elaborado a partir de encuesta CASEN, 1990 y 2000.

^a Se excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

niños en las edades que son más importantes para su desarrollo. Al mismo tiempo, el ingreso oportuno reduce la posterior deserción y repetición. La gráfica 5 muestra los importantes progresos logrados en este sentido. La asistencia a la escuela a los cinco años de edad para los niños de los hogares del quintil más pobre aumentó de 40% en 1987 a 64% en 2000. A los cuatro años de edad la asistencia aumentó de 16 a 30%. Eso mismo contribuyó a postergar la edad en la cual dejan la escuela.

El cuadro 6 muestra el gran crecimiento de los recursos por alumno en la educación subsidiada preescolar, básica y media (k-12), que se multiplicó por 2.7 veces en términos reales. Por lo contrario, las aportaciones a la educación superior divididas por el total de alumnos en las instituciones del consejo de rectores (universidades tradicionales) se mantuvieron prácticamente constantes a lo largo del decenio, en parte debido al enorme crecimiento de la cobertura en la educación superior, que en el mismo periodo se duplicó. El aumento de cobertura en la educación superior es todavía más alto si se agrega la matrícula de las instituciones privadas sin financiación pública, como se observa en la columna 6 del mismo cuadro.

Es claro el efecto progresivo que resultó de las prioridades en la política educacional. El aumento de cobertura en preescolar y en media se presenta principalmente en los deciles de bajos ingresos (véase el cuadro 6 y la gráfica 6). En la educación superior, en cambio, el aumento fue más marcado en los dos quintiles de ingresos más altos. Estos dos quintiles de ingresos altos prácticamente no reciben recursos del Estado, ya que el sistema de créditos estudiantiles está muy focalizado en los estudiantes de ingresos medios y bajos. Sólo la mitad de los estudiantes de las universidades tradicionales recibe becas o créditos del Estado.

**CUADRO 6. Gasto del gobierno central por alumno promedio, K-12
y educación superior, 1987-2002**

Año	Gasto y matrícula K-12			Gasto y matrícula educación superior		
	Gasto anual por alumno promedio (miles de pesos, 2002) ^a	Matrícula K-12 (miles) ^b	Subvención mensual promedio (pesos, 2002)	Gasto anual por alumno promedio, CDR (pesos, 2002) ^c	Matrícula CDR (miles) ^d	Matrícula total universidades (miles)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1987	150	2 767	11 535	1 159	114	127
1988	155	2 779	11 183	1 227	110	126
1989	153	2 758	11 647	1 264	102	119
1990	165	2 738	11 678	984	108	128
1991	174	2 709	11 853	1 200	115	144
1992	197	2 742	12 794	1 231	123	163
1993	221	2 755	14 027	1 176	138	188
1994	238	2 786	15 696	1 173	146	206
1995	273	2 862	18 449	1 163	155	224
1996	304	2 962	20 055	1 140	167	244
1997	337	2 995	22 419	1 164	176	260
1998	368	3 029	23 730	1 170	189	275
1999	389	3 123	24 634	1 215	195	286
2000	415	3 196	26 668	1 194	201	303
2001	442	3 246	28 473	1 165	214	321
2002	430	3 295	29 911	1 174	226	349

FUENTE: Estadísticas de la Educación, 2002, Ministerio de Educación de Chile.

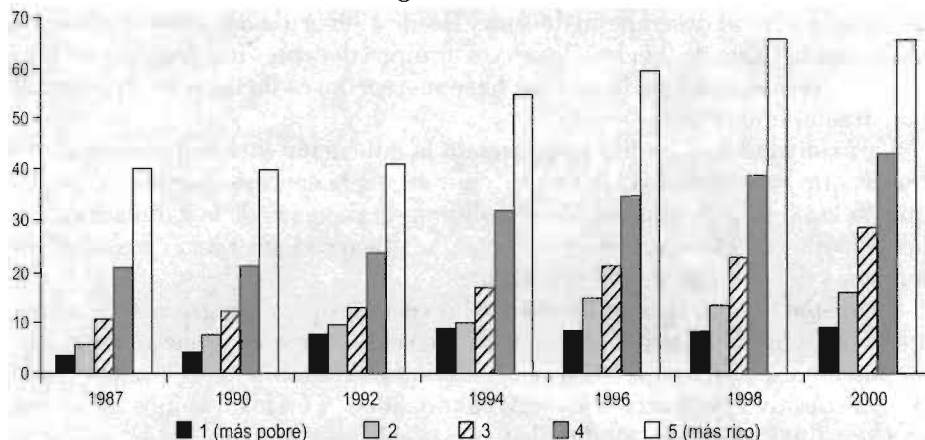
^a (1) = Gasto total mineduc K-12/(2).

^b Incluye parvularia, básica y media. Tipos de establecimientos: municipal, particular subsidiada y corporaciones.

^c (3) = Gasto total mineduc en educación superior/(4).

^d Sólo matrícula de pregrado y de universidades del consejo de rectores (CDR).

GRÁFICA 6. Cobertura de educación superior según quintiles de ingreso, 1987-2000



Si el Estado hubiera financiado completamente la educación superior por medio de una política tradicional de gratuidad, esa enorme expansión de cobertura simplemente no habría sido posible o lo habría sido a costa del aumento de los recursos por alumno en preescolar, básica y media. Aun así, el Estado continúa invirtiendo por alumno en educación superior una cantidad que en promedio es 4 veces mayor que en el ciclo escolar. Esa diferencia era de 7 veces a principios de los años noventa.¹⁴

El aumento de recursos por alumno en el sistema escolar se dirigió casi en su totalidad a incrementar el subsidio por alumno,¹⁵ lo que permitió aumentar las remuneraciones docentes que estaban muy deprimidas. El deterioro de las remuneraciones docentes asociadas a la reducción de los recursos invertidos en educación a fines de los años ochenta fue tan grave que se tradujo en el desinterés por estudiar la carrera docente, arriesgando el reclutamiento de profesionales idóneos para la docencia. El subsidio por alumno se redujo durante los años ochenta. En los años noventa pasó de 11 678 pesos en 1990 a 26 668 en 2000 (véase el cuadro 6).

Las remuneraciones docentes aumentaron en promedio 250% para los docentes del sector municipal y en un monto aún mayor para los de los colegios particulares subsidiados.¹⁶ Los aumentos de rentas favorecieron los aumentos de la renta mínima de ingreso a la carrera docente para motivar a los más jóvenes. Al mismo tiempo se introdujeron innovaciones importantes, como

¹⁴ Esta diferencia es mayor en varios países en desarrollo. En Brasil, por ejemplo, es cerca de diez veces. En los países de la OCDE en cambio es cerca de 2.5 veces mayor lo que el Estado invierte por alumno en educación superior comparado con k-12.

¹⁵ El subsidio por alumno es el pago mensual que hace el Estado a los colegios municipales o particulares subsidiados por cada alumno que asistió a clases en ese periodo.

¹⁶ No existe información acerca de rentas promedio en el sector particular, pero la renta mínima aumentó en más de 500% en ese periodo.

el estímulo a los docentes que se desempeñan en zonas que por su ruralidad o por la marginalidad se consideran de actividad difícil. Otra innovación es la del incentivo al desempeño docente. Desde 1996 cada dos años se selecciona la cuarta parte de las escuelas cuyos equipos docentes han logrado un mayor progreso educativo, lo que los hace merecedores de un bono trimestral por desempeño (SNED).

La prioridad que ha ido adquiriendo la educación y el mejoramiento de rentas que ha revertido el desinterés por seguir la carrera docente, al punto que en 2003 la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, especializada en la formación de docentes, se ubicó en tercer lugar nacional en términos del puntaje de sus postulantes.

Al mismo tiempo se incrementaron los recursos para programas dirigidos a apoyar a los estudiantes de menores ingresos, como el aumento de la alimentación escolar, textos escolares, materiales didácticos y apoyo a las escuelas más desfavorecidas (véase en Arellano, 2000, y en los trabajos incluidos en Cox, 2003, un recuento detallado).

Un aspecto que rara vez se destaca y que es muy relevante desde el punto de vista de la equidad es el gran aumento de recursos públicos dedicados a la educación de niños con necesidades especiales. El ítem de gastos del Ministerio de Educación que más ha crecido en los pasados 12 años es el de la educación especial. Aumentó en más de 12 veces, incrementando su importancia relativa desde menos de 1% a más de 4% del gasto total. Ello es resultado de un aumento de la cobertura de atención de niños con algún tipo de incapacidad y/o necesidad educativa especial y del gran aumento del subsidio por alumno para las escuelas que los atienden.

Tan importante como el aumento de recursos públicos aplicados a la educación ha sido el aumento de recursos destinados por las familias a la educación de sus hijos. Los fondos privados crecieron incluso más rápido que los públicos durante los años noventa. Esto fue resultado del aumento de la cobertura en la educación superior y del sistema de financiación compartida en k-12. El cuadro 7 muestra el gran aumento del gasto privado en educación durante los noventa.

En síntesis, todos los antecedentes indican que la asignación de recursos al sector educación por parte del Estado y por las familias no sólo fue muy importante sino que fue creciente. Los recursos públicos fueron asignados con un claro criterio de progresividad, favoreciendo principalmente a los niños de hogares de menores ingresos. Esto se tradujo en aumentos de cobertura, en menor repetición y deserción y en mayor permanencia en la escuela durante una jornada extendida. Al mismo tiempo las rentas de los docentes aumentaron marcadamente, superando la situación de abandono y de desinterés por ingresar a la carrera docente que se había generado en los años ochenta.

Como resultado de este esfuerzo el acceso y permanencia en el sistema educacional de los hijos de los hogares más pobres ha mejorado decidida-

**CUADRO 7. Gasto total en educación como porcentaje del PIB,
1990-2002**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto público en educación/PIB	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.7	3.0
Gasto privado en educación/PIB	1.6	1.7	1.8	1.9	2.1	2.1	2.4
Gasto total en educación/PIB	4.0	4.1	4.4	4.7	4.9	4.9	5.4
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Gasto público en educación/PIB	3.2	3.5	3.8	4.0	4.1	4.3	
Gasto privado en educación/PIB	2.3	2.7	3.0	3.1	3.2	3.3	
Gasto total en educación/PIB	5.5	6.2	6.9	7.1	7.3	7.6	

FUENTE: Ministerio de Educación, Departamento de Estudios, 2003. Gasto privado: estimación del Departamento de Estudios de Mineduc, con base en información del Banco Central de Chile, Departamento de Cuentas Nacionales.

mente. Las condiciones de las escuelas en términos de infraestructura, equipamiento, materiales y oportunidades para el aprendizaje han mejorado de manera importante.

Los resultados en términos de aprendizaje de los estudiantes son todavía insatisfactorios y se mantienen como fuente de preocupación. Las causas y desafíos que ello implica requieren un análisis detallado que escapa al propósito de este artículo.

VII. VIVIENDA E INFRAESTRUCTURA SANITARIA

El programa de vivienda demuestra que se ha optado por políticas similares a las de otras políticas sociales: mayor cantidad de recursos del Estado, mejor direccionamiento de éstos hacia los más pobres y canalización de recursos privados que complementan el esfuerzo público y multiplican su efecto. Lo anterior permitió alcanzar un mayor ritmo de construcción de viviendas, concentrando la acción del Estado donde difícilmente puede ser sustituido.

El Estado aumentó su inversión en vivienda y urbanismo desde un promedio de 230 mil millones de pesos entre 1987 y 1990 a 390 mil millones promedio entre 1996 y 2001, en moneda de este último año. La orientación de los subsidios se logra por medio de una continua revisión y mejor focalización de los programas de subsidio habitacional.

En este caso, el apalancamiento de recursos privados para complementar el esfuerzo público se consiguió por medio de tres mecanismos: el sistema financiero que otorga préstamos hipotecarios complementarios; la progresiva sustitución de la contratación directa de viviendas realizada por el Estado (los Serviu) por la entrega de subsidios, los que se usan para comprar viviendas financiadas y construidas privadamente, y el traslado a las empresas sanitarias de la inversión en las redes de agua potable y alcantarillado requeridas por las nuevas viviendas.

Véase en el cuadro 8 que el número de viviendas terminadas y subsidios pagados anualmente aumenta de 62 mil a 76 mil entre fines de los años ochenta y fines de los noventa. La proporción del programa habitacional que se realiza con subsidios se incrementó desde 50% a más de 80% en ese periodo. El mecanismo de subsidios no sólo permite una mayor progresividad y el apalancamiento de recursos privados, sino que también constituye un esquema más transparente y más fácil de dirigirlos hacia los hogares más necesitados. Cabe destacar también los esfuerzos realizados por agrupar a los perceptores de subsidios en grupos por medio de programas como el de viviendas para grupos de trabajadores (PET); ello permite reducir costos y favorecer la asociatividad, mejorando la vida en comunidad de los futuros vecinos.

CUADRO 8. *Subsidios pagados y viviendas terminadas, 1987-2003*

<i>Año</i>	<i>Total en viviendas terminadas (1)</i>	<i>Total en subsidios pagados (2)</i>	<i>Total en programas habitacionales (3) = (1) + (2)</i>
1987	25 711	22 166	47 877
1988	26 285	34 249	60 534
1989	32 139	32 799	64 938
1990	16 029	45 682	61 711
1991	30 293	41 741	72 034
1992	30 467	51 541	82 008
1993	26 588	49 494	76 082
1994	31 263	51 986	83 249
1995	30 817	56 580	87 397
1996	29 925	55 263	85 188
1997	22 581	50 166	72 747
1998	18 118	48 601	66 719
1999	24 515	52 835	77 350
2000	21 698	49 132	70 830
2001	20 301	51 348	71 649
2002	22 515	57 935	80 450
2003	12 347	64 479	76 826

FUENTE: Ministerio de Vivienda DPH, DITEC.

El programa de viviendas se propuso también otros objetivos, como el de densificación de la ciudad. Con ese fin se implantó el subsidio de renovación urbana que ha permitido con un subsidio especial recuperar barrios de las ciudades que estaban desaprovechados para la vivienda. Entre los esfuerzos por focalizar e innovar en materia de programas dirigidos a los más pobres cabe destacar el programa de viviendas progresivas, el subsidio a la vivienda rural y el programa Chile Barrio, que tiene por objetivo eliminar los campamentos.¹⁷ Más recientemente, en 2002, se han iniciado el programa de Vi-

¹⁷ Una evaluación del programa Chile Barrios dirigido a erradicar campamentos realizada en 2002 puede verse en http://www.dipres.cl/arborel/fr_pdfGest.asp?cod=EPF150501092001-10F.pdf&back=vista2.asp&Partida=15&anno=2001&Tipo=5

vienda Social Dinámica sin Deuda y el Fondo Solidario de Vivienda, ambos dirigidos a la población más pobre.

Los cuadros 9 y 10 muestran el resultado de las inversiones en agua potable y alcantarillado. Durante el decenio de los noventa 30% de los hogares en el quintil más pobre que carecía de abastecimiento de agua potable en la vivienda obtuvo dicha instalación, de manera que a fines de los noventa 78% de los hogares en el quintil más pobre contaba con agua en la vivienda.

El alcantarillado, por otro lado, extendió sus redes hasta atender a 66% de las familias de ese quintil; una expansión de la quinta parte de los hogares pobres, comparado con lo que sucedía en 1987.

Para el quintil siguiente, que según se indicó, corresponde a los que estaban en situación de pobreza a fines de los años ochenta y vieron crecer sus ingresos hasta superar ese nivel crítico durante los noventa, el agua potable en la vivienda era realidad para 90% de los hogares, y el alcantarillado para 80%. La expansión en la cobertura de estos servicios entre 1987 y 2000 fue similar a la del quintil anterior. La importancia para la vida cotidiana de las familias y para el mejoramiento de las condiciones sanitarias y la prevención de enfermedades de estos avances es enorme.

CUADRO 9. Cobertura de agua potable en los quintiles de menores ingresos, 1987-2000^a
(Porcentaje)

Año	Red pública			Sin red pública		
	Con llave dentro de la vivienda	Con llave en el lugar pero fuera de la vivienda	Por acarreo	Con llave dentro de la vivienda	Con llave en el lugar pero fuera de la vivienda	Por acarreo
Quintil 1						
1987	48.0	24.1	5.1	0.3	—	22.5
1990	52.0	23.4	3.6	1.5	1.7	17.9
1992	61.7	15.3	4.2	1.6	1.4	15.9
1994	62.9	15.0	1.8	2.8	2.7	14.8
1996	63.0	12.1	2.2	5.1	3.0	14.7
1998	67.3	10.6	1.6	4.8	3.2	12.5
2000	71.4	7.2	1.7	6.1	3.1	10.5
Quintil 2						
1987	59.4	19.2	3.7	0.4	—	17.2
1990	64.3	17.2	2.4	1.9	1.1	13.2
1992	72.3	11.1	2.9	2.3	1.3	10.2
1994	74.6	9.8	1.0	3.5	1.6	9.4
1996	78.0	7.4	0.7	4.2	2.1	7.6
1998	80.9	6.7	0.9	3.9	1.5	6.1
2000	82.9	4.2	0.8	5.7	1.6	4.8

FUENTE: Mideplan, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN de sus años respectivos.

^a Según Ingreso Autónomo Nacional.

CUADRO 10. Cobertura de alcantarillado en los quintiles de menores ingresos, 1987-2000^a

(Porcentaje)

Año	Alcantarillado	Fosa séptica	Letrina y pozo negro	No tiene
Quintil 1				
1987	46.7	3.5	47.0	2.9
1990	50.6	4.2	41.6	3.7
1992	52.6	3.6	34.9	9.0
1994	52.1	5.3	33.1	9.4
1996	49.9	5.7	36.5	7.8
1998	56.1	5.5	30.9	7.4
2000	57.2	8.8	27.4	6.6
Quintil 2				
1987	58.1	3.7	36.2	2.0
1990	61.3	5.2	30.9	2.7
1992	63.0	4.3	25.8	6.9
1994	63.9	6.2	22.7	7.2
1996	66.4	6.4	21.6	5.6
1998	70.2	6.4	18.0	5.4
2000	70.1	9.7	16.0	4.3

FUENTE: Mideplan, Departamento de Información Social, Encuesta CASEN de sus años respectivos.

^a Según Ingreso Autónomo Nacional.

En el ámbito de desarrollo de las ciudades un programa nuevo, que merece destacarse por su carácter de bien público, es el de Parques Urbanos. Iniciado en 1992, al cabo de diez años ha habilitado 58 parques con una superficie de 310 hectáreas y una inversión de más de 24 mil millones de pesos. Estos espacios comunes y áreas verdes se tornan socialmente muy importantes dada la existencia de viviendas sociales de espacios muy pequeños y ciudades que siguen creciendo en tamaño.

En síntesis, por primera vez en muchos decenios el país no ha aumentado su déficit habitacional sino que este se ha reducido. El Estado ha concentrado cada vez más su esfuerzo financiero en las familias más pobres. Al mismo tiempo se ha obtenido un progreso significativo en el acceso de los hogares más pobres a los servicios de agua potable y alcantarillado. Aunque todavía de manera insuficiente se han logrado avances en materia de política urbana: densificación de ciertas zonas de las principales ciudades, construcción de parques, mejoramiento de la vialidad urbana.

VIII. PENSIONES

El gasto en pensiones contributivas, excluyendo las pensiones asistenciales que ya se examinaron como subsidios monetarios, constituye el principal de-

sembolso del gasto social. Por ello la política de reajuste de pensiones fue extremadamente cautelosa por el gran efecto fiscal de cualquier aumento por pequeño que fuera de este beneficio. La situación era más difícil de abordar porque durante el gobierno militar se produjo un importante deterioro del valor real de las pensiones a consecuencias de un reajuste de 10.6% para compensar la inflación que no se otorgó y que el gobierno democrático se había comprometido restituir. Ello se hizo pero de manera gradual.

En general la política fue otorgar reajustes especiales privilegiando las pensiones más bajas y aquellas que reciben los pensionados mayores de 70 años de edad. Durante los años noventa se otorgaron reajustes extraordinarios a las pensiones mínimas en 1990, 1991, 1993, 1995, 1996 y 1998. Esto se observa en el cuadro 11: el monto de la pensión mínima aumentó en moneda constante de 43 350 pesos en 1990 a 72 500 en 2002 para los menores de 70 años y algo más para los mayores.

Los reajustes generales de pensiones recibieron una segunda prioridad en comparación a los otros objetivos de la política social por su alto costo y por lo poco selectivo de este gasto. A raíz de ello se crearon beneficios especiales consistentes en asignaciones de monto fijo, como el bono de invierno para los pensionados, los que permitieron otorgar un beneficio de carácter más progresivo. Con todo, si se examinan los reajustes de las pensiones mínimas a lo largo de todo el periodo se concluye que tuvieron un aumento en su valor real casi equivalente al crecimiento que tuvo el PIB por habitante en el mismo periodo.

El gasto público en pensiones creció algo menos que el PIB, pasando de 5.9% del PIB en 1989-1990 a 5.6% en 2002. El pago de bonos de reconocimiento (que reconocen las cotizaciones provisionales al antiguo sistema) para los que se pensionaron en el nuevo sistema de capitalización (AFP) fue el desembolso que más creció en los años noventa. Aumentó de 0.5% del PIB, a comienzos del decenio, hasta representar más de 1.2% en los años recientes. Se proyecta que éste seguirá creciendo todavía por algunos años. El gasto en garantías por pensiones mínimas se incrementó en 8 veces entre 1995 y 2003 en términos reales, llegando a representar 0.1% del PIB. Dado que la garantía asegura cuando el pensionado ha agotado el monto de su fondo de retiro, se estima que el desembolso fiscal por este concepto se multiplicara por cuatro en los próximos seis años.¹⁸

En términos de cobertura de la población mayor de 65 años de edad, 79% recibió ingresos por pensión. Esa proporción era cercana a 74% a comienzos de los noventa y su crecimiento se obtuvo gracias al mayor número de beneficiarios de pensiones asistenciales o no contributivas. De acuerdo con la encuesta CASEN, los mayores de 65 años de edad que recibieron pensión asistencial pasaron de 8% en 1992 a 15% en 2000. Las pensiones contributivas de vejez y sobrevivencia, en cambio, permanecieron alrededor de 65%

¹⁸ Véase las estimaciones de Marcel (2001).

CUADRO 11. *Pensiones mínimas, 1987-2002*
(Pesos, diciembre de 2002)

<i>Año</i>	<i>Menores de 70 años de edad</i>	<i>70 y más años de edad</i>
1987	42 460	45 182
1988	41 729	44 591
1989	43 397	46 373
1990	49 349	52 308
1991	53 843	56 738
1992	53 037	55 888
1993	54 349	57 270
1994	54 346	57 268
1995	56 357	59 387
1996	60 107	64 930
1997	60 428	66 860
1998	63 310	70 049
1999	63 683	70 384
2000	70 195	76 753
2001	72 216	78 963
2002	72 540	79 317

FUENTE: Departamento de Estadística del INP.

de la población mayor a 65 años de edad (información estimada por Arenas y Gana, 2001, con base en las encuestas CASEN).

En síntesis, el número de personas de la población pasiva que recibió pensiones tuvo un pequeño aumento y el valor de éstas creció acorde con el crecimiento del PIB *per capita*, más de las que reciben los ancianos de menores ingresos. El gasto del Estado en pago de pensiones se incrementó como resultado del pago de bonos de reconocimientos, que corresponden al pago por la transición desde el sistema de reparto al de capitalización individual y acumulación de reservas. Por la vía del pago de estos bonos el Estado contribuyó a aumentar el ahorro nacional toda vez que realizó esos pagos sin reducir su superávit corriente.¹⁹

IX. ATENCIÓN A LA SALUD

El sector salud fue el que recibió la primera prioridad en la inversión de recursos a partir del regreso a la democracia en 1990. Se elaboró un plan para enfrentar las necesidades más urgentes en el funcionamiento de la red de salud pública. Paralelamente se inició un diagnóstico y elaboración de proyectos a mediano plazo para el sector público, con la participación del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos proyectos estaban

¹⁹ Un análisis de las opciones que tenía el Estado para financiar el déficit originado por la transición y las consecuencias en el ahorro nacional se encuentra en Arellano (1985).

dirigidos a mejorar la infraestructura del sector público de salud, que no había recibido inversiones para reposición por muchos años. Por esta razón la inversión fue el ítem que más creció en el decenio de los noventa. Se priorizó la asignación de recursos en favor de la atención primaria de salud en los consultorios administrados por los municipios. Después de las inversiones, el gasto en atención primaria fue el destino de fondos que más aumentó durante el decenio.

Las remuneraciones del personal de salud y la dotación tuvieron un aumento importante durante los años noventa. El gasto en personal pasó de representar 33% del presupuesto público de salud a cerca de 40% a fines del decenio. Estos aumentos en buena medida respondieron a necesidades del aumento en las remuneraciones de mercado del personal de salud. La demanda de personal en el sector privado de salud creció mucho durante ese periodo, lo que aumentó consiguientemente las remuneraciones de mercado. A ello se sumaron las presiones de los gremios del sector, que en más de una ocasión lograron reajustes extraordinarios por medio de grandes presiones. Sumado a las mayores remuneraciones se aumentó la dotación de personal para atender las nuevas inversiones.

Cabe destacar algunas de las principales innovaciones en la financiación y gestión que acompañaron la mayor inversión de recursos. Se crearon los Centros de Diagnóstico Terapéutico (CDT) y los Centros de Referencia (CRS) con el objetivo de contar con unidades que llenaran el vacío entre los grandes hospitales y los consultorios de atención primaria. Los Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) han ayudado a enfrentar el tema siempre presente y exigente de las urgencias médicas. Los recursos se han empezado a asignar a los prestadores públicos de acuerdo con prestaciones y no sólo con base en presupuestos históricos, y en el caso de atención primaria con base en la población adscrita.²⁰

Es pertinente examinar las consecuencias de estos mayores recursos en términos de cobertura, atenciones de salud y en el estado de salud de la población. En términos de atenciones de salud y régimen de protección de salud, durante los años noventa se produjo una pequeña disminución de la población cubierta por el sistema público de salud por el traslado de buena parte de los beneficiarios hacia las ISAPRES (seguros privados de salud que reciben la cotización obligatoria). En estricto rigor, se presentó un ciclo con un gran traslado hacia las ISAPRES en los años de alto crecimiento económico y un posterior retorno al seguro público (FONASA) en los periodos de menor crecimiento (véase cuadro 12). La población que declaró no tener ninguna cobertura se redujo con el consiguiente mejoramiento en la protección de salud.

En cuanto a las atenciones de salud se produjo un aumento general como resultado de un marcado aumento en su frecuencia de uso. Las consultas pa-

²⁰ Véase numerosas experiencias innovativas en Montoya (comp.), *El hospital público*, vol. I y II, 2003 (www.minsal.cl).

CUADRO 12. *Distribución de la población por sistema previsional de salud, 1987-2000*
(Porcentaje)

<i>Sistema previsional de salud</i>	<i>1987</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>
Público y Fuerzas Armadas	77.4	71.0	66.4	67.0	63.4	65.5	69.9
ISAPRE	8.7	15.3	20.3	24.0	25.0	23.2	19.9
Particular, otros	13.9	13.7	13.3	9.0	11.6	11.3	10.2
Total	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Mideplan, División Social. Con base en CASEN, años respectivos.

saron de 2.8 a 4 por persona al año. Los exámenes de laboratorio pasaron de 2.3 a 4.6 por persona al año. En ambos casos el aumento fue mayor entre los beneficiarios del sistema público que entre quienes están afiliados a las ISAPRES, en parte porque el número inicial de atenciones por persona era más bajo entre los primeros. Incluso la cantidad de exámenes por persona en el sistema público superó a la de las ISAPRES. En materia de hospitalizaciones éstas se mantuvieron constantes por persona en los años noventa. Ello debe contrastarse con la tendencia internacional, que muestra una gran reducción en las hospitalizaciones.²¹

Por beneficiario la cantidad de recursos creció mucho. Lo cual tuvo como contrapartida el mayor número de atenciones y un mayor costo unitario de ellas. Este costo obedeció al aumento de remuneraciones del personal de salud por encima del promedio nacional y a una mayor complejidad de muchas de las prestaciones entregadas. El gran crecimiento en el gasto por beneficiario en el sistema público fue incluso superior al tenido entre los afiliados a los seguros privados, de manera que las diferencias con los afiliados a las ISAPRES se redujeron. La diferencia de gasto *per capita* se redujo de 3.3 a 1.7 veces.²²

En cuanto a los programas preventivos es muy significativo el aumento en la cobertura de ciertas atenciones preventivas. Durante el decenio 20% más de mujeres se realizó exámenes preventivos (véase el cuadro 13). Destaca el poco progreso entre quienes no están cubiertas por ningún sistema de salud, subrayando la importancia de una buena cobertura de salud para el logro de los objetivos sanitarios. Entre las mujeres que no se realizaron exámenes el número que no lo hizo por desconocimiento se redujo mucho, todo ello fruto de las campañas educativas realizadas en esos años.

La situación nutricional de las embarazadas también mejoró sostenidamente durante el decenio. Se redujo la proporción de embarazadas con menor peso que lo normal desde 15.5% a 8.3% entre 1990 y 2000. El tradicional

²¹ En la OCDE, en los pasados 20 años el número de días de hospitalización se redujo 2.7% por año. Sin embargo, el costo diario aumentó 5% anualmente.

²² Un análisis detallado del periodo de los años noventa se encuentra en Tokman y Rodríguez (2001).

CUADRO 13. *Mujeres de 25 a 64 años de edad con examen de Papanicolau^a*
(Porcentaje)

<i>Sistema previsional de salud</i>	<i>1987</i>	<i>2000</i>
Público	48.2	67.9
ISAPRE	62.5	75.0
Particulares	44.6	51.6
Total	49.9	68.2

FUENTE: Mideplan, División Social. Con base en encuesta CASEN, años respectivos.

^a Excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

programa nutricional de entrega de alimentos a la madre y al niño, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), en 2000, benefició a 1 millón 80 mil niñas y niños menores de seis años. Entre 1990 y 2000 aumentó la cobertura de este programa de 68 a 69.5%. Los mayores aumentos beneficiaron a las niñas y niños pertenecientes a los hogares más pobres y a los menores de dos años de edad.

Creció también mucho la entrega de los medicamentos recetados en el sistema público de salud. En 2000 casi 70% de los pacientes del quintil más pobre a quienes se les recetó un medicamento lo recibió gratuitamente. Sólo 5% declaró que no pudo comprar todos los medicamentos recetados. Por lo contrario, las dos terceras partes de quienes debieron consumir medicamentos en el quintil más rico tuvo que comprarlos.

En síntesis, ha mejorado de manera ostensible la protección en materia de salud, tanto desde el punto de vista del acceso a consultas y exámenes como de los tratamientos médicos, como resultado de una mayor inversión de recursos en infraestructura, equipamiento, personal e insumos. El estado de salud de la población, por otro lado, ha continuado mejorando de acuerdo con diversos indicadores. La mortalidad de los menores de un año de edad, por ejemplo, se redujo de 17 por mil nacidos vivos a fines de los años ochenta a 10 a fines de los noventa.

La gestión del sistema de salud apenas se ha modernizado y cuando ello ha ocurrido ha sido de manera muy dispar como resultado de iniciativas de equipos profesionales de un servicio u hospital determinado. La organización del sistema tampoco ha tenido los cambios necesarios para enfrentar las nuevas realidades de la atención de salud en términos de tecnología y patologías de la población. La importante inversión en infraestructura y el aumento de recursos no fue aprovechada para una modernización en la organización y gestión del sector como hubiera sido deseable. Las fallas de los seguros privados y las incongruencias regulatorias del sistema han sido corregidas muy parcialmente. Hay aquí desafíos pendientes de gran importancia y compleja solución. Precisamente estas razones explican que durante los pasados tres años se viene debatiendo una reforma al sistema de salud. Ella se conoce actualmente como el Plan Auge. Su estudio excede los propósitos de este trabajo.

X. GENERACIÓN DE INGRESOS

Las políticas sociales más difíciles de implantar con éxito son las que buscan mejorar la capacidad autónoma de generación de ingresos de las familias de menores recursos. Pasar del asistencialismo a la generación de oportunidades y abrir espacios para la actividad empresarial y para el acceso a empleos de calidad es lo más complejo. Aparte del gran hincapié en la educación como generador de oportunidades, considero que lo más destacado de ese periodo ha sido, en primer lugar, y tal como se subrayó en la primera sección de este artículo, el claro acento en el crecimiento económico y la generación de empleos que ello trae consigo.

Entre las iniciativas innovadoras que han tenido buenos resultados y que merecen destacarse está el programa de créditos por medio de instituciones financieras a los microempresarios. En 1992 se estableció un subsidio a las instituciones financieras por cada operación de crédito otorgada a microempresas. Este subsidio se justificó en el alto costo de transacción de estas operaciones comparado al monto del crédito y en la falta de información previa de este tipo de empresas por parte de la banca. El monto del subsidio se define en una licitación entre las instituciones financieras interesadas. El resultado ha sido bastante notorio: en diez años se han subsidiado 224 mil operaciones de crédito; por cada peso gastado por el Estado en subsidios se han movilizad 11.2 pesos en préstamos otorgados por las entidades financieras. El monto promedio del crédito que recibió subsidio fue inferior a mil dólares.

Asimismo, a lo largo del tiempo, esta iniciativa ha contribuido a promover los préstamos sin subsidios de manera que en 2002 el total de créditos a microempresarios triplicó el número de préstamos que recibieron subsidio. Paralelamente, el monto unitario del subsidio, como se esperaba, disminuyó a menos de la mitad por el aprendizaje y consiguiente menor costo para los bancos.²³ De acuerdo con datos de la Superintendencia de Bancos, el acceso a la financiación bancaria se incrementó en el equivalente a 10% de las microempresas.

Tan interesante como la expansión de cobertura en el acceso al crédito ha sido la naturaleza del proceso de otorgamiento de créditos que ha realizado la banca con base en pautas estrictamente comerciales y de viabilidad económica de los deudores. Este criterio es muy distinto del que generalmente prevalece en la financiación otorgada directamente por entidades públicas. La recuperación es altísima. De acuerdo con datos de la filial de microempresas del banco del Estado, que opera desde 1997, sin acceso a subsidios, y que ha otorgado más de 250 mil créditos, 70% de los deudores nunca antes había tenido crédito en una institución formal y 99% de los deudores cumple con el pago oportuno de sus cuotas (préstamo promedio de 800 dólares).

²³ Información basada en “La situación de la micro y pequeña empresa en Chile”, Ministerio de Economía, 2003.

Esta política de estímulo al microcrédito ha significado una innovación importante en la manera tradicional en que el Estado apoyaba la financiación para fines productivos. La disciplina del mercado financiero ha permitido desplegar el potencial de los microemprendedores. En cambio el asistencialismo de los programas más tradicionales del Estado generalmente ha terminado protegiendo iniciativas inviables y escondiendo fracasos comerciales. Al mismo tiempo ha quedado a la vista la alta potencialidad de los microemprendedores cuando se les dan oportunidades y la capacidad de respuesta de las instituciones financieras. El avance en este programa de microcrédito contrasta con la falta de modernización y deficiencias del programa de créditos para campesinos que a través de la oficina de desarrollo agropecuario (INDAP) mantiene las prácticas tradicionales de crédito y su hincapié asistencialista.

Otro programa innovador y con resultados positivos ha sido el de capacitación para el trabajo de jóvenes desertores del sistema escolar. El programa se inició en 1991 con apoyo del BID y continuó financiado con recursos nacionales. Entre 1991 y 2000 se capacitaron alrededor de 200 mil jóvenes que habían desertado del sistema escolar. Las evaluaciones indican un alto grado de focalización de los programas y un significativo éxito en términos de la capacidad para encontrar empleo de los participantes cuando se los compara con un grupo de control. La satisfacción expresada por los participantes es también alta.²⁴ Los jóvenes que no han tenido un adecuado acceso al sistema escolar y/o que no logran una buena inserción en el mercado laboral arrastrarán problemas de pobreza si no reciben un apoyo adecuado y oportuno. De allí la gran importancia de este programa. En los últimos años uno de los esfuerzos principales de capacitación ha estado centrado en acercar la capacitación a los trabajadores de la pequeña y microempresa que tradicionalmente ha sido muy limitada.²⁵ Estas son dos innovaciones exitosas entre los programas dirigidos a mejorar las oportunidades de generación de ingresos de los más pobres. Sin duda se requiere nuevos mecanismos para dar mayor igualdad de oportunidades.

XI. PROTECCIÓN FRENTE A PÉRDIDA O CAÍDAS DE INGRESO

Una causa de la pobreza y/o de caídas significativas en la calidad de vida está asociada a la pérdida del empleo, a la enfermedad o accidentes que afectan a la familia. Al mismo tiempo una característica asociada a la pobreza y/o a la situación de bajos ingresos es la alta vulnerabilidad y por tanto las graves consecuencias asociadas a la pérdida temporal o permanente de la capacidad de

²⁴ Véase los datos de Santiago Consultores Asociados, *Evaluación ex post Chile joven, fase II*.

²⁵ Véase una evaluación de una de estas innovaciones en el estudio encomendado por la Dipres (http://www.dipres.cl/arbhol/fr_pdfGest.asp?cod=EPF150501092001-10F.pdf&back=vista2.asp&Partida=15&anno=2001&Tipo=5).

generación de ingresos. Durante ese periodo se introdujeron algunas iniciativas destinadas a contrarrestar el efecto en los ingresos de estas situaciones.

En 1992 se estableció un sistema de ahorro individual para empleadas de casa particular que funciona como una indemnización por pérdida del empleo. En virtud de esta disposición se fijó una cotización de 4.11% de la remuneración de cargo del empleador. Dichos fondos pueden ser retirados cuando el trabajador termina su contrato por cualquier motivo. A fines de 2003 existen alrededor de 420 mil de estas cuentas con ahorros, que sumados representan 40 mil millones de pesos. Mensualmente se registraron cerca de 75 mil depósitos y 6 400 giros por un monto promedio de 70 mil pesos. Se trata de un mecanismo innovador que ofrece alguna protección a trabajadoras que hasta esa fecha estaban totalmente desprotegidas ante la pérdida del empleo.

En 2001 entró en vigencia un nuevo sistema de seguro de cesantía. Después de cerca de diez años de discusión y análisis de las características de un sistema de seguro de cesantía que junto con ofrecer protección a los trabajadores dependientes, no se convirtiera en un desincentivo al empleo formal ni en un riesgo para el fisco, se puso en marcha el nuevo sistema.

El nuevo seguro es obligatorio para todos los trabajadores que firmen contrato de trabajo a partir de octubre de 2002. Se financia con aportaciones del trabajador por 0.6% de su remuneración; de la empresa por 2.4%, y del fisco en casos muy limitados. Existe una combinación de cuenta individual y fondo solidario. Del ahorro individual se puede girar en los casos de término de contrato por cualquier motivo incluyendo renuncia voluntaria realizando tantos giros como años de cotizaciones tenga el asegurado, con un máximo de cinco y de monto decreciente. Si el trabajador es despedido por necesidad de la empresa el fondo solidario complementa su ahorro individual para permitirle giros de 50% de su renta el primer año hasta 30% el quinto año con límites máximos en el monto de los giros. El sistema está en su etapa de formación pero ya tiene un alto grado de presencia. A mediados de 2003 se registraban 1.7 millones de cuentas individuales y más de 700 mil cotizaciones al mes. Los trabajadores que cobraron beneficios por mes eran alrededor de 9 mil. Los beneficios pagados al mes representaban menos de 2% del pago de cotizaciones y el fondo acumulado llegaba a casi 100 millones de dólares. Es todavía temprano para una evaluación del nuevo sistema, pero sin duda se ha introducido una protección importante y hasta ahora prácticamente inexistente y se ha elaborado de manera que se eviten los efectos negativos que estos seguros han tenido en numerosos países.

Durante la desaceleración del crecimiento y aumento del desempleo de 1999 y los años siguientes, a falta de otros mecanismos para apoyar a los trabajadores cesantes, se recurrió al empleo público por medio de fondos transferidos desde el gobierno central a los municipios. Gradualmente esta modalidad se substituyó por una de subsidio a la contratación privada y/o capacitación de los cesantes. La importancia de estos programas de urgencia en situaciones

de aumento importante de la cesantía es enorme, aun cuando su productividad no sea la deseable, su contribución a resolver un problema social los hace indispensables. La situación de fortaleza fiscal permitió que ellos se llevaran adelante sin problemas a pesar de la caída de ingresos fiscales.

Por último vale la pena destacar el importante crecimiento de los seguros voluntarios privados que ofrecen protección en los casos de fallecimiento. Asimismo se han introducido seguros asociados a créditos de consumo y microempresas ante pérdida de la capacidad de generar ingresos del deudor.

Las primas de seguros de vida pasaron de 1.6% del PIB en 1990 a 2.7% en 2002. El valor de las primas por habitante se triplicó en el periodo. Los seguros de vida que crecieron más rápido fueron los tradicionales, cuya prima total se incrementó seis veces, muy superior al gran aumento de los seguros asociados al sistema de pensiones (rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia) que se incrementaron tres veces. Esta es una manera de protección que con toda seguridad seguirá expandiéndose y que ofrecerá modos de protección cada vez más al alcance de los hogares de ingresos medios y bajos. El Estado podría contribuir con políticas que ayuden a superar las fallas de mercado características de los seguros que con frecuencia limitan su cobertura. En particular, los trabajadores independientes son los que se encuentran más desprotegidos y para quienes hay que idear mecanismos que superando las fallas de mercado sean lo más voluntarios que sea posible.

En síntesis observamos el surgimiento de maneras nuevas de abordar los efectos adversos que representa la pérdida en la capacidad de obtener ingresos (desempleo, invalidez, muerte). La protección frente a estos riesgos y a sus consecuencias económicas es un camino para prevenir la pobreza, que tendrá que seguir ampliándose en el futuro. El principal desafío proviene de la alta desprotección que afecta a los trabajadores independientes. Hacia ellos deben dirigirse los principales esfuerzos para innovar y ofrecer una protección que responda a sus necesidades y tenga en cuenta las especificidades de su realidad laboral.

XII. GASTO NACIONAL SOCIAL

Como hemos visto, en los decenios recientes se ha ido definiendo una política social con objetivos de carácter universal, pero de financiación pública selectiva o focalizada. El Estado no financia la totalidad de las prestaciones sociales sino preferentemente la de las familias que necesitan subsidios en razón de su situación socioeconómica. El objetivo es lograr una mayor progresividad del gasto público social y financiar con cargo al presupuesto público sólo los gastos sociales para quienes no pueden autofinanciar su salud, vivienda, educación y otros servicios sociales. El Estado busca apalancar recursos privados y la contribución de los beneficiarios para cumplir sus objetivos de política social.

Al mismo tiempo el Estado impone la obligación de contratar ciertos servicios sociales: salud, pensiones de retiro, vida e invalidez y seguro de desempleo, para evitar las consecuencias personales y sociales de la desprotección frente a estas circunstancias. Por tanto, entender la evolución de la política social y su financiación no pasa sólo por analizar el gasto público social sino que debe considerar también el gasto privado (es decir, el gasto financiado por las familias). Es importante destacar y dimensionar la actividad y la participación privadas ya que ésta es una característica distintiva de la política social en Chile.

Otra descomposición relevante del gasto social es según si el proveedor de los servicios es una entidad pública o privada; en el análisis que aquí se hace se ha considerado la financiación de los servicios y no el proveedor. En general la provisión privada es mayor que la financiación privada, ya que hay servicios que son financiados de manera pública y cuyos proveedores son privados (por ejemplo: educación particular subsidiada, vivienda social, alimentación escolar, atención de FONASA por medio de la libre elección, etcétera).

Por esta razón nos ha parecido pertinente introducir el concepto de gasto nacional social. Éste agrega al gasto público social el gasto social financiado privadamente. Estos gastos privados son en el caso de salud y pensiones en su gran mayoría gastos obligatorios ya que el Estado obliga a contratar un seguro y/o a ahorrar para la vejez. En el caso de vivienda y educación tienen un carácter más voluntario; son los ahorros y créditos para vivienda, los pagos complementarios en el sistema escolar y el costo de la educación superior que pagan las familias.²⁶ El cuadro 14 presenta una estimación del gasto nacional social para cada uno de los sectores en 1990 y 2001. De los datos del cuadro se confirma la importancia del gasto social financiado privadamente: este supera el 10% del PIB; el gasto nacional social está por encima de 25% del PIB. En vivienda y salud observamos una aportación privada más importante a la financiación del gasto. En previsión la financiación privada adquiere creciente importancia a medida que va madurando el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual.

Hemos visto líneas arriba cómo ha crecido el gasto público social a partir de 1990; aquí podemos comprobar que el gasto privado ha crecido aún más rápido que el gasto público, en especial en los sectores de pensiones, salud y educación, en los que observamos un crecimiento importante en la financiación privada. En los próximos años, con seguridad, seguirá aumentando la financiación privada de las pensiones y de acuerdo con el crecimiento económico también lo hará el gasto privado en salud.

Esta importante participación privada libera al Estado de la financiación universal de ciertos beneficios y por esa vía le permite concentrar la recaudación tributaria en los beneficios que van dirigidos hacia las familias que

²⁶ En el caso de educación se excluyen los textos y materiales que compran las familias. En el caso de salud están excluidas las compras de medicamentos que realizan las familias.

CUADRO 14. *Gasto nacional y social como porcentaje del PIB, 1990 y 2001*

		1990	2001
Salud	Público	1.9	2.8
	Privado	2.2	3.8
	Total	4.1	6.6
Vivienda	Público	0.9	0.9
	Privado	3.8	3.5
	Total	4.7	4.4
Previsión	Público ^a	5.6	5.4
	Privado	0.4	1.4
	Total	6.0	6.7
Educación ^c	Público ^b	2.4	4.1
	Privado	1.6	3.2
	Total	4.0	7.3
Subsidios	Público	0.6	0.6
	Privado	0.0	0.0
	Total	0.6	0.6
Otros Social	Público	0.5	1.0
	Privado	0.0	0.0
	Total	0.5	1.0
Total	Público	11.9	14.8
	Privado	7.9	11.8
	Total	19.8	26.6

FUENTES: *Estadísticas de las Finanzas Públicas*, 2003, Dipres. *Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile. Anuarios*, 1999 y 2002. Superintendencia de AFP. En el gasto de pensiones por mutuales: Costo de la Seguridad Social, años respectivos, Superintendencia de Seguridad Social. Gasto Público en Bonos de Reconocimiento: Estadísticas de la Seguridad Social, Superintendencia de Seguridad Social, años respectivos.

^a Gasto público en previsión excluido el gasto en bonos de reconocimiento.

^b Excluye gasto en educación de municipalidades.

^c El gasto en educación a partir de 1990 en adelante corresponde a datos elaborados por el Ministerio de Educación. Los años anteriores corresponden a datos de Cuentas Nacionales del Banco Central.

no pueden autofinanciar los programas sociales, haciendo más equitativa la política social. Al mismo tiempo, plantea nuevas exigencias de tipo regulatorio donde existen fallas de mercado. Hasta ahora varias de esas fallas no han sido totalmente resueltas y prevalece un marco regulatorio que debe ser perfeccionado.

Por otra parte, esta manera de financiación permite ofrecer una oferta de proveedores más amplia a los usuarios de los servicios sociales, creando mejores condiciones para promover mejoramientos de calidad y servicios más sensibles a las necesidades y demandas de los usuarios. Si se resuelven bien

los problemas regulatorios este esquema puede ser más equitativo, ya que el Estado se concentra en los más necesitados y es más sensible a los requerimientos de los usuarios.

XIII. COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES DE LA AMÉRICA LATINA²⁷

Es interesante comparar lo observado en Chile con la región. Cuando se examinan los datos de gasto social por habitante en la América Latina durante los años noventa se comprueba que este creció prácticamente en todos los países. Chile se distingue porque está entre los países donde el crecimiento fue más alto y sostenido. Mientras para el promedio de los países de la región, que tienen datos disponibles y comparables, el gasto social *per capita* aumentó en 60%, en Chile éste creció 130%, entre 1990 y 2001. Esta mayor disponibilidad de recursos obedece tanto al aumento del PIB *per capita* como a la mayor proporción del PIB destinado a recursos públicos y asignado a programas sociales. En Chile esa proporción del PIB creció en 4.8 puntos porcentuales mientras para el promedio de países lo hizo en 3.2.

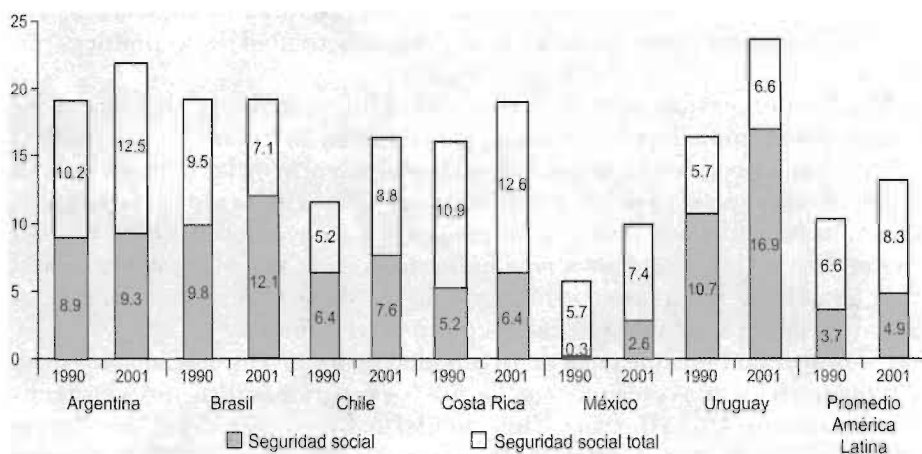
En cuanto a la importancia relativa del gasto social dentro del gasto público, en Chile aquel creció hasta llegar a 70%, mientras que para el promedio de países de la América Latina se observa un crecimiento un poco superior pero que alcanza a ser 50% del gasto público.²⁸ En la gráfica 7 se presentan los datos del gasto público social como porcentaje del PIB para los países con mayor gasto, incluyendo el promedio de la región. Allí destaca la evolución del gasto ya indicada. La gráfica distingue entre gastos en seguridad social y en el resto de los programas sociales; ello permite observar que en la mayoría de los países el aumento más importante del gasto es en seguridad social. Uruguay es el caso más notorio. Ello en la mayor parte de los casos obedece a los cambios demográficos y a aumentos en los beneficios de pensiones aprobados en decenios anteriores. En Chile, en cambio, el principal aumento es en el resto de los programas sociales.

Al comparar el gasto público social resulta pertinente tener en cuenta las observaciones que llevaron en el caso de Chile a estimar el gasto nacional social, por la alta participación de recursos privados en la financiación de los programas sociales. Por ello si bien Chile presenta un menor gasto público como porcentaje del PIB que Brasil, por ejemplo, ello no significa que el acceso a los programas sociales para los grupos de ingreso medios y bajos sea menor en Chile. Por lo contrario, el hecho de que el Estado concentre sus recursos en los sectores que no pueden autofinanciar las prestaciones sociales

²⁷ Para las comparaciones se utilizan datos de la CEPAL que son los más compatibles entre países. Con todo las diferencias en la institucionalidad entre países, en la definición de sector público y la organización administrativa de los programas, obligan a ser cautelosos en las comparaciones.

²⁸ Las comparaciones se hacen más difíciles en este caso porque hay diferencias en las definiciones de sector público para estos efectos.

GRÁFICA 7. Participación del gasto social total y gasto en seguridad social como porcentaje del PIB, 1990 y 2001



lleva a que con menos recursos públicos se logre un mejor acceso para los hogares de menores rentas.²⁹

XIV. AVANCES Y DESAFÍOS

Sin duda, al revisar el periodo destaca el aumento sostenido de los recursos dedicados a los programas sociales. Difícilmente se encontrará un periodo tan largo —de 1991 a 2003— en que ininterrumpidamente se incremente el monto de recursos dedicados a los programas sociales. Como se señaló, ello obedece al crecimiento económico y a la disciplina y responsabilidad fiscal del periodo. Esta disciplina fiscal permitió que incluso en los periodos en que el crecimiento económico se interrumpió o se debilitó —como ocurrió a consecuencia de la crisis asiática en 1999— los programas sociales no se interrumpieran, e incluso siguieran creciendo. Ello fue posible gracias a los recursos acumulados en el fondo del cobre durante los periodos de altos precios y gracias a la reducción de la deuda pública en esos años.

La sustentabilidad de las políticas sociales se estableció en los periodos de bonanza. Cuando, como en este caso, durante los periodos de rápido crecimiento y términos de intercambio favorables, se acumula para el periodo negativo del ciclo económico, entonces es posible que los programas sociales puedan mantenerse e incluso expandirse en periodos de dificultades en que son, por lo mismo, más necesarios.

La continuidad del esfuerzo social y la continuidad de políticas es lamentablemente un fenómeno raro en nuestra historia y en el contexto latinoame-

²⁹ Las comparaciones de la incidencia del gasto social entre países así lo demuestran. Véase las estimaciones por ejemplo en CEPAL, *Panorama Social*, 2001.

ricano. Lo habitual son políticas que se interrumpen al poco tiempo de haber sido iniciadas por falta de sostenibilidad económica y/o por cambios en el enfoque de políticas. El resultado es una gran inestabilidad, la frustración de los actores participantes y la bajísima efectividad de las políticas públicas.

También observamos líneas arriba que el hincapié de las políticas no ha estado sólo en aumentar los recursos, sino también en hacer más progresivas las políticas y programas, lo que se logró en la mayoría de las iniciativas. Con el paso del tiempo el papel de los intereses de grupo se ha ido acrecentando, haciendo más difícil favorecer a los grupos más pobres y con menos organización. Los intereses corporativos han estado cada vez más presentes a la hora de asignar recursos en salud (gremios médicos y funcionarios, asociación de ISAPRES etc.) y en educación (gremios docentes).

Un renovado hincapié en la progresividad de los programas sociales se ha planteado en los años recientes con los nuevos programas dirigidos a las familias más pobres: Chile Barrio y Chile Solidario. Como ya se dijo Chile Barrio está dirigido a la erradicación de los campamentos, priorizando la entrega de soluciones habitacionales para esas familias. Chile Solidario se dirige a las familias en situación de pobreza extrema, alrededor de 230 mil familias a quienes se apoya de manera personalizada para procurar su incorporación a la red social. Como se ha visto líneas arriba todavía hay un grupo importante de hogares que a pesar de estar en pobreza no logran acceder a la red social con todas las consecuencias negativas que ello acarrea. Es destacable el esfuerzo que representa este programa por asegurar que la red de protección social llegue efectivamente a las familias en extrema pobreza. Se considera un esfuerzo sistemático por identificar a todas las familias en esa condición y ayudarlas a acceder a todos los programas sociales que les son pertinentes, aparte de darles un apoyo monetario extra de manera decreciente y transitoria por dos años. Más importante que estos recursos financieros adicionales es el apoyo psicosocial personalizado que recibe la familia para identificar sus carencias y planear como apoyarse en la red social para superar su situación. En este sentido el programa establece valiosas y nuevas innovaciones. Este programa es al mismo tiempo una valiosa oportunidad de aprendizaje para el aparato del Estado respecto a las fallas y potencialidades de la red social para atender las necesidades de los más pobres.³⁰

Con todo lo que se ha avanzado los desafíos son todavía numerosos. En esta oportunidad queremos señalar dos tipos de desafíos que merecen ser destacados para un análisis posterior en mayor profundidad: el de la calidad y el de los nuevos problemas. Aun a riesgo de realizar sólo una enunciación de los desafíos nos parece que la lectura de lo ocurrido en estos años se valora si

³⁰ Puede verse su descripción (http://www.chilesolidario.gov.cl/documentos/imagenes/el_sistema.pdf). Una red de aprendizaje de las experiencias que está teniendo el programa puede visitarse (<http://www.cpuente.cl/contacto1.html#>).

pensamos en cómo ello debe proyectarse a futuro en medio de nuevas demandas y desafíos que muchas veces se hacen más patentes precisamente por los avances previos.

1. Desafío de la calidad

En primer lugar, existen desafíos asociados a la todavía baja calidad y falta de equidad de los servicios sociales ofrecidos con financiación pública. Esto es particularmente cierto en la atención de salud y en la educación. En ambos casos se ha logrado una cobertura casi universal (atención profesional de salud en el parto, control de salud del niño, educación básica y crecientemente educación media); sin embargo, la calidad de los servicios ofrecidos es insatisfactoria. En ambos casos se realizaron esfuerzos importantes, sobre todo en el caso de la educación, en la que buena parte de los esfuerzos ha estado dirigida a mejorar su equidad y calidad. No obstante el desafío de la calidad continúa pendiente en un contexto social que cada vez exige más educación y más de la educación.

En el caso de la vivienda también los temas de calidad están presentes aunque expresados de manera distinta. Se refieren a la calidad de las construcciones, al tamaño de las soluciones entregadas y sobre todo a los problemas de la ciudad. Problemas de congestión y deficiencias del transporte público, que aumentan el tiempo para llegar al trabajo, la falta de espacios públicos adecuados, etcétera.

Estos desafíos en la calidad de servicios dependen más de gestión que de la cantidad de recursos invertidos. Podría decirse que mientras el desafío de la cobertura es principalmente una cuestión de recursos, el desafío de la calidad es principalmente de gestión, regulación, incentivos correctos y organización del sistema.

La importancia creciente del tema de la calidad exige avances en los sistemas de información, control y aseguramiento de calidad. Por ello adquieren cada vez más importancia instrumentos como las mediciones de calidad educativa (SIMCE), las pruebas internacionales de aprendizaje, la acreditación de instituciones y programas educativos y de salud. La misma encuesta CASEN es un instrumento que contribuye a evaluar la efectividad de la política social del Estado. Estos son ejemplos de una tendencia por enriquecer la medición de calidad que es reflejo de este nuevo desafío y que debe ser celebrada. Los caminos para abordar estos desafíos de la calidad exceden los propósitos de este documento y son objeto de otro análisis.

2. Desafíos asociados a los nuevos problemas

El segundo tipo de desafíos planteados a la política social surge de las nuevas realidades y los nuevos problemas que enfrenta nuestra sociedad. Apenas enumerando algunos, entre los más importantes se pueden mencionar los si-

guientes. En primer lugar, el envejecimiento de la población. En 1950 había 18 personas mayores de 60 por 100 menores de 15; en 2000 encontramos 36 y en el 2020 habrá 70. Vale decir, lo que ocurrió en 50 años se repetirá en los próximos 20. Este rápido envejecimiento se da en un contexto en el que la sociedad no está suficientemente preparada para enfrentar los nuevos tipos de problemas que esto implica. No está preparada ni desde el punto de vista de las familias como tampoco de las políticas públicas.

Sólo considerando el sector salud podemos vislumbrar que los nuevos requerimientos van a ser enormes. El costo de atención de salud por beneficiario mayor de 65 años de edad en el FONASA es 2.6 veces que el del resto de la población. En los países de la OCDE es 3 a 5 veces mayor. Un estudio del Banco Mundial para Chile estima que los costos de salud en los próximos 15 años, con el uso y tecnología actual del FONASA, aumentarán en 2% al año sólo por el envejecimiento de la población. A ello podría agregarse la falta de condiciones para atender a los adultos que no se pueden valer de manera autónoma, las pobres condiciones habitacionales para que las familias tengan a sus ancianos, la falta de profesionales preparados en la atención del anciano, etcétera.

Otro desafío obedece al cambio de la pauta epidemiológica. Este cambio está asociado al envejecimiento y a las nuevas condiciones de vida: entre los niños, por ejemplo, la desnutrición prácticamente desapareció llegando a 0.7% en la última medición, mientras que el sobrepeso y la obesidad se han duplicado superando el 11% en 2000.³¹ Esto obliga a adecuar las políticas de salud, pero tiene consecuencias mucho más amplias que deben ser abordadas por la educación, vivienda y entorno urbano.

La penetración del tráfico y consumo de drogas con los graves daños que ello ocasiona es otro desafío por considerar. Este era un fenómeno de baja significación a fines de los años ochenta y del cual las políticas sociales han debido ir haciéndose cargo. Asociado a lo anterior y acompañando el crecimiento de las ciudades, los temas de seguridad ciudadana adquieren una creciente importancia en la preocupación de la gente y en el programa público y las políticas sociales tendrán que incluirlos entre sus objetivos.

La familia está sometida a grandes cambios y a nuevas demandas. Entre 1970-1975 hubo anualmente 83 mil matrimonios; en cambio en 2001 sólo se registraron 64 mil. La tasa de nupcialidad se ha reducido de 8.4 a 4.2. El embarazo adolescente se ha acentuado constituyendo el único grupo de edad para el cual la tasa de fecundidad no se ha reducido. Con seguridad la mujer tendrá una creciente participación en el mercado laboral siguiendo las tendencias de otros países. La política social tiene que considerar cómo toma en cuenta estos cambios y al mismo tiempo cómo se apoya en la familia para abordar estos nuevos desafíos.

³¹ Encuesta CASEN, véase también Estudio de la JUNAEB (<http://www.junaeb.cl/estadosnutricionales/index2.php>). El problema de la obesidad es un problema creciente en los países de la OCDE, como puede observarse por ejemplo en la OCDE, "Health at a Glance, 2001".

Nuevos desafíos como estos podrán ser abordados con base en un análisis en profundidad de las mejores opciones de políticas públicas y en una decidida prioridad en su implantación. Lo mucho del progreso tenido por el país en ese periodo es prueba de lo que se puede avanzar cuando existe claridad de propósitos y decisión. Esperamos que los antecedentes que aquí se aportan contribuyan a ese análisis y búsqueda de nuevas respuestas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, José Pablo (1985), *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84*, Santiago, Cieplan.
- (2000), “Reforma educacional: Prioridad que se consolida”.
- Arenas, Alberto, y Pamela Gana (2001), “Protección social, pensiones y género en Chile”.
- Cox, Cristian (2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Santiago, Edición Universitaria.
- Departamento de Economía, Universidad de Chile (1999), “Evaluación de la educación media técnico profesional”, Santiago.
- Marcel, Mario (2001), “Aspectos macroeconómicos del presupuesto del 2002”, <http://www.dipres.cl>
- Raczynski, Dagmar, y Claudia Serrano (2000), “Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile”, http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/nuevos_y_viejos_problemas_en_la_lucha_contra_la_pobreza.pdf
- , — y Manuela Valle (2002), “Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo”, http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/quiebres_de_ingreso_y_proteccion_social.pdf