

PUNTOS DE REFERENCIA

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Número 70

Noviembre 1990

PARA COMBATIR LA POBREZA Lecciones de la Experiencia Chilena

- Las reformas efectuadas en el sector social, educación, salud, vivienda, descentralización municipal y seguridad social durante los últimos años son tanto o más profundas que las llevadas a cabo en el campo económico. Involucraron una privatización de numerosos programas sociales, tradicionalmente en manos del Estado, y un intento por concentrar los beneficios en los más pobres.
- Las reformas sociales aplicadas en Chile han abordado un sinnúmero de problemas que son comunes a la mayoría de los países latinoamericanos: a) gran ineficiencia en la entrega de servicios sociales, principalmente debido a la falta de incentivos para proporcionar más y mejores servicios; b) centralización; c) gran desigualdad, en el sentido de que en el pasado los grupos beneficiados fueron los de ingresos medios y altos, que suelen estar mejor organizados y son más poderosos y, d) muy baja eficiencia de los programas sociales.
- Entre los principios que guiaron las reformas sociales en Chile pueden destacarse: a) subsidios a los segmentos más pobres de la población; b) la provisión de servicios sociales se realizó por entidades cercanas a los beneficiarios como municipalidades y sector privado; c) financiamiento de los servicios sociales obedeció a servicios prestados más que a criterios históricos; d) subsidios fueron entregados directamente a los beneficiarios y no a través de formas indirectas, y e) sector público debió abordar sólo aquellas actividades que el sector privado no estuviese dispuesto a enfrentar.
- Algunas lecciones de la experiencia chilena son las siguientes: a) necesidad de cambiar el rol de los gobiernos central y local para abordar la mayoría de los problemas; b) las reformas son costosas en términos fiscales y requieren un gran compromiso y un trabajo continuado a través de varios años; c) se verán afectados grupos de interés poderosos, incluidos los antiguos beneficiarios de los subsidios; d) la recompensa política puede ser limitada, porque los más pobres no suelen ser políticamente tan activos como otros grupos y, e) las municipalidades y el sector privado, incluidas las organizaciones sin fines de lucro, pueden jugar un papel muy importante en una estrategia para paliar la pobreza.

1 En este libro se examinan las reformas del sector social de los últimos años de la década de los setenta y de los años ochenta, como también su razón de ser, su método de ejecución y sus resultados a la fecha. Asimismo, se identifican los temas claves para el futuro de las reformas, formulándose recomendaciones para mejorarlas.

Principios Esenciales que Fundamentan las Reformas

2 Uno de los aspectos más interesantes de las reformas chilenas es que los principios, mecanismos y procedimientos de implementación aplicados en todos los sectores sociales fueron muy similares entre sí. Los principios fundamentales fueron los siguientes:

- a) Los subsidios del gobierno se debían concentrar en los segmentos más pobres de la población, esto es, aquellos que no eran capaces por sus propios medios de satisfacer las necesidades sociales primordiales en materia de salud, educación, seguridad social, vivienda y otros servicios básicos. Este principio tenía dos componentes: i) se requería un esfuerzo por parte de los beneficiarios, y ii) el gobierno pretendía igualar los servicios básicos, especialmente en el caso de las inversiones de capital humano, para proveer iguales oportunidades a todos los ciudadanos.
- b) Los servicios sociales debían ser proporcionados por entidades más cercanas a los beneficiarios que el gobierno central, como las municipalidades y el sector privado, incluidas las organizaciones sin fines de lucro. El rol del sector público consistía en proporcionar financiamiento, fijar normas y procedimientos y supervisar y evaluar los programas sociales.
- c) El financiamiento de los servicios sociales debía basarse en los servicios proporcionados más que en asignaciones presupuestarias según criterios históricos. En el nuevo sistema el gobierno definió claramente qué tipos de servicios financiaría y cancelarían a cualquier proveedor interesado en prestarlos, de acuerdo con normas y condiciones debidamente especificadas. El pago era el mismo para todos los prestadores, incluso para las municipalidades y el sector público.
- d) Los subsidios debían entregarse directamente a los beneficiarios y no en forma indirecta, como podría haber sido mediante la aplicación de tasas de interés inferiores a las del mercado. Por ejemplo, el gobierno ofreció un subsidio al portador a solicitantes calificados para comprar viviendas específicas en el mercado.

Al mismo tiempo, los compradores tenían que usar sus propios ahorros y obtener préstamos a tasas de interés bancarias para cubrir una parte del precio.

- e) El sector público debía tomar a su cargo aquellas actividades que fueran benéficas desde el punto de vista social y que ningún segmento del sector privado estuviera dispuesto a proporcionar. Esta práctica, llamado principio de subsidiariedad del Estado, fue un precepto fundamental en la intervención del gobierno desde 1974.

Antecedentes Económicos de las Reformas

3 El estado de la economía en los años setenta y la primera mitad del decenio de 1980 fue, en general, desfavorable para las reformas sociales. El producto geográfico bruto (PGB) y el gasto fiscal fluctuaron abruptamente, con profundas declinaciones en 1975 y en el período 1982-1983. Las restricciones fiscales de este último período afectaron a todas las reformas, la mayoría de las cuales habían sido iniciadas en el período 1980-1981. Por otra parte, la alta tasa de desempleo, anotada durante el período 1982-1983, impidió que el gobierno racionalizara la planta de personal en los Ministerios de Educación y Salud. Los salarios y sueldos, que habían sido reducidos sustancialmente entre 1973 y 1975, aumentaron rápidamente hasta 1982, para luego disminuir en 1983.

4 El gobierno respondió a la crisis de 1982-1983 y a las restricciones fiscales concomitantes protegiendo el gasto social en relación con otros gastos fiscales. Dentro del gasto social, se protegieron en mayor proporción aquellos que favorecían a los grupos de más bajos recursos, como los de la educación primaria. Durante el período 1982-1983, los peores años de la crisis, el gasto social como porcentaje del gasto fiscal se elevó a cerca de 60%. Después de 1984 la situación económica y ocupacional mejoró de modo considerable, haciéndolo también la marcha de las reformas.

Educación

5 El propósito de las reformas educacionales era aumentar la eficiencia de la educación pública y expandir las oportunidades, estimulando al sector privado a participar con el Estado en la provisión de servicios sociales. Ello debía lograrse descentralizando la educación pública hacia las municipalidades y cambiando la manera por la cual el gobierno central transfería los recursos a los proveedores del servicio.

6 El gobierno pasó del antiguo sistema que consistía en entregar dinero a las escuelas y a las universidades, basado en el sistema de asignaciones fiscales históricas para solventar los sueldos de los profesores y otros costos, a uno que canalizaba los recursos sobre la base de un pago por alumno, que era igual para las escuelas municipales y privadas. Al nivel universitario, los derechos de matrícula fueron incrementados, pero, al mismo tiempo, se ideó un sistema de créditos para los estudiantes más necesitados.

7 La implementación de las reformas educacionales ha sido difícil. La razón primordial fue la recesión del período 1982-1983 que ocurrió justo cuando las reformas estaban a punto de ser aplicadas en su totalidad. Además, pese a que el sistema de transferencia de fondos según la cantidad de alumnos dio buenos resultados en los niveles de educación primaria y secundaria, no ha funcionado bien en el nivel universitario.

8 Por otra parte, aun cuando los préstamos a los estudiantes han aumentado sustancialmente desde que fueron introducidos y actualmente constituyen más de una cuarta parte del financiamiento universitario, subsisten todavía varios problemas. Entre ellos destacan un monto aún muy alto de subvenciones y la falta de beneficios para los estudiantes de las universidades privadas e institutos profesionales, que pueden ser tan pobres como los que asisten a las universidades públicas y privadas subvencionadas.

9 También ha habido recientemente una drástica reducción del financiamiento universitario como resultado de los esfuerzos del gobierno por mantener y proteger los desembolsos fiscales para asignarlos a los niveles más bajos de la educación, especialmente al de educación primaria.

Salud y Nutrición

10 Las reformas del sistema de salud tuvieron dos objetivos principales: focalizar, en mejor forma, los servicios de salud y de alimentación complementaria a la población necesitada y aumentar la eficiencia del servicio de salud pública. Para avanzar en la focalización, el gobierno expandió y mejoró la atención de salud primaria, poniendo énfasis en los grupos más vulnerables —madres y niños— que vivían en áreas rurales, en las cuales un Mapa de la Extrema Pobreza elaborado en 1974 mostraba los indicadores más deficientes de salud.

11 Para mejorar la eficiencia, el gobierno llevó a cabo importantes reformas institucionales y financieras en materia de salud. Estas, que comenzaron en 1979,

contemplaron las siguientes medidas: (i) la creación de una institución financiera para el sector salud (FONASA), encargada, por un lado, de reunir todos los ingresos para el sector salud provenientes tanto del presupuesto nacional como de las cotizaciones obligatorias para atención de salud, y, por otro, de distribuir el dinero o pagar a los proveedores de servicios; (ii) el fortalecimiento del rol del Ministerio de Salud (MS) como agente encargado de evaluar, supervisar, normar y formular políticas; (iii) la descentralización del Servicio Nacional de Salud (SNS), creando 26 servicios autónomos regionales, con capacidad para proporcionar servicios preventivos y curativos en áreas geográficas determinadas; (iv) la transferencia de responsabilidades por concepto de servicios e infraestructura de la salud primaria a las municipalidades, como parte de un cambio comenzado en 1981 y completado en 1987, y (v) la posibilidad otorgada a los trabajadores de elegir si las cotizaciones obligatorias para salud deberían ser entregadas a FONASA o a las instituciones privadas aseguradoras de salud (ISAPRE). Asimismo, subsisten todavía algunos problemas con los mecanismos de financiamiento de los servicios de Salud y de los servicios municipales.

1 2 El desarrollo del sistema de las ISAPRE ha sido impresionante: en 1988 se inscribieron en ellas más de 1 millón 400 mil personas (12% de la población).

1 3 El énfasis otorgado a la salud primaria, a las intervenciones relacionadas con la salud y la nutrición, y a la salud pública ha dado muy buenos resultados, como lo refleja la drástica reducción de las tasas de mortalidad infantil, de desnutrición y de mortalidad materna. En la actualidad, más del 98% de los nacimientos son atendidos por profesionales, en comparación con el 81% de 1970.

Vivienda

1 4 Un cambio importante en la política de vivienda se inició en 1975 y consistió en focalizar los subsidios hacia la población más pobre sin casa, mediante programas ajustados a sus necesidades y capacidades económicas. El gobierno introdujo un subsidio directo endosable para pago al contado, a fin de reemplazar los subsidios indirectos que consistían en tasas de interés más bajas o precios reducidos de las viviendas.

1 5 El rol del sector público se limitó al financiamiento y selección de los beneficiarios de los subsidios y al establecimiento de nuevas normas y reglamentaciones, funciones manejadas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU). El sector privado era responsable de la habilitación de los terrenos, la provisión de servicios urbanos, la construcción de viviendas y la intermediación financiera. También se mejoró el mercado

hipotecario privado, que se ha ido perfeccionando para proporcionar financiamiento para la vivienda a familias de ingresos medios y altos.

16 Después de un largo período de ensayo y error, estas reformas se consolidaron y parecen haber sido muy exitosas. La eficiencia del uso de los recursos ha mejorado significativamente; pocos gastos fiscales han sido necesarios para movilizar recursos para la vivienda. Desde 1973 más de 420.000 unidades han sido construidas, principalmente por el sector privado, en tanto que las erogaciones fiscales han declinado de modo considerable. En 1983 el gasto fiscal fue sólo 30% de la cifra de 1970. El déficit de las familias sin vivienda cayó aproximadamente de 19% en 1982 a 13% en 1987.

Seguridad Social

17 Los principales problemas del antiguo sistema de pensiones, que el nuevo proponía corregir, eran los siguientes: (i) el alto grado de discriminación contra los grupos más débiles, especialmente los trabajadores de la clase obrera, en términos de beneficios y requisitos para jubilar; (ii) la profunda crisis financiera de la mayoría de las instituciones, como resultado de la disminución de los ingresos. Esta era, a su vez, causada por la evasión de contribuciones, debida al aumento de las tasas y a la falta de control, como asimismo a los excesivos gastos de administración y a ciertos beneficios, tales como préstamos habitacionales a tasas de interés nominal muy bajas, otorgados a ciertos trabajadores privilegiados; (iii) como resultado de lo anterior, la necesidad de contar con grandes subsidios, crecientes en el tiempo y no focalizados, especialmente para el sistema de pensiones de los empleados públicos, y (iv) servicio deficiente para los beneficiarios, quienes tenían que esperar varios meses después de jubilar antes de recibir las prestaciones.

18 Las características más destacadas del nuevo sistema son las siguientes: (i) posee normas relativas a los beneficios otorgados, requisitos de jubilación y criterios de elegibilidad unificados, sencillos y no discriminatorios; (ii) los subsidios gubernamentales están dirigidos a los trabajadores más pobres, definidos como aquellos cuyos fondos acumulados no son suficientes para cubrir la pensión mínima establecida, y para los más necesitados no inscritos en el sistema de seguro social, y (iii) la capitalización individual permite a los trabajadores ahorrar obligatoriamente para su propia jubilación y pagar la prima de seguro por incapacidad y supervivencia. Los fondos de retiro (10% de la renta imponible) pueden ser depositados en compañías privadas (AFP), cuyas funciones consisten en administrar los fondos de pensiones. El seguro de invalidez puede ser adquirido en compañías de seguros privadas a una prima cercana a 3,4% del sueldo imponible.

Descentralización y Reformas Municipales

19 Las reformas municipales contemplaron cambios en el marco legal, que les asignaban a éstas nuevas responsabilidades, especialmente respecto de los servicios sociales, y determinaban nuevas y mayores fuentes de financiamiento para cumplir con aquellas responsabilidades. También se promulgaron leyes que permitieron a las municipalidades ejercer una administración más flexible y oportuna del presupuesto y del personal. Posteriormente, en 1981, el gobierno instituyó un cambio completo en la estructura del personal administrativo, que había sido regulado por leyes anticuadas. La nueva estructura comprendía un número flexible de vacantes (de acuerdo con la cantidad de recursos y de responsabilidades) para empleados profesionales y técnicos y una reducción del personal de servicios.

20 Poco a poco las municipalidades se han convertido en piezas fundamentales de la estrategia gubernamental para combatir la pobreza, desde los puntos de vista institucional, operacional y financiero. Entre los servicios que proporcionan las municipalidades se cuentan educación primaria y salud (con financiamiento de organismos del gobierno central), salud pública, vivienda para sectores de bajos ingresos, centros infantiles, recreación y, hasta hace algún tiempo, la administración y la operación de varios programas especiales de empleo dirigidos a reducir el costo del ajuste de las crisis de 1975 y del período 1982-1983.

21 Entre los temas para el futuro se incluyen los siguientes: (i) perfeccionar mecanismos para financiar la educación y los servicios de salud, de modo de mejorar su calidad y promover la reducción de costos por parte de las municipalidades; (ii) preservar la autonomía municipal por sobre el personal administrativo, incluida la autoridad para subir los sueldos, de modo de no comprometer gravemente la municipalización de los servicios, y (iii) perfeccionar la fórmula para compartir los ingresos del Fondo Común Municipal, que es altamente redistributivo, con el fin de introducir incentivos para que las municipalidades logren aumentar sus propios esfuerzos para generar ingresos, ya que, según la fórmula actual, las municipalidades que menos fondos generan reciben mayor aporte.

Temas para el Futuro

22 A continuación se señalan algunos de los principales temas para el futuro, que son comunes a todos los sectores:

- (i) aunque la focalización de los subsidios ha mejorado sustancialmente, puede perfeccionarse en el caso de algunos de ellos;
- (ii) la eficiencia en la administración y distribución de varios programas puede ser mejorada;
- (iii) el nivel actual de los gastos en algunos programas, como aquellos que proporcionan alimentación complementaria, es muy alto comparado con los de otros países, lo que indica la necesidad de hacer traslados de recursos entre algunos programas;
- (iv) se debe evitar la excesiva interferencia del gobierno central en la manera en que las municipalidades proporcionan los servicios. Las municipalidades son ahora los principales proveedores de servicios de educación y salud y de la información necesaria para asignar un gran número de subsidios a los más pobres;
- (v) se debiera evitar establecer un trato diferente para proveedores privados y semipúblicos, como son las municipalidades. Actualmente los pagos por alumno son iguales para los proveedores municipales y privados. El tratamiento igualitario ha producido una rápida respuesta del sector privado y da una pauta para medir el progreso del sector municipal;
- (vi) se debiera evitar la reintroducción de subsidios indirectos que alguna vez fueron comunes. Los subsidios indirectos son tradicionales en la mayoría de los países, porque quienes formulan las políticas creen que son menos onerosos (uno o dos puntos en las tasas de interés, por ejemplo) y pueden beneficiar a una mayor cantidad de personas. En la mayoría de los países se ha descubierto que ello carece de fundamento;
- (vii) se debiera evitar el uso de los fondos de seguridad social para propósitos específicos para no interferir con los mecanismos del mercado de capitales y los mecanismos de acumulación de los fondos para pensiones.

Algunos Elementos que Facilitaron las Reformas

2.2 La reestructuración de los programas sociales, sin duda, fue profunda. Muchos fueron los obstáculos, pero también hubo factores que contribuyeron y facilitaron su implementación. Entre éstos tenemos:

- (i) Rol de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) como institución líder. Por su naturaleza ODEPLAN debía revisar y aprobar todos los proyectos de inversión del sector público de un determinado tamaño. Esto se convirtió en un instrumento clave y poderoso a través del cual ODEPLAN transmitió metodologías y criterios de evaluación de proyectos a todo el aparato de gobierno, incluso a los ministerios sociales, para los cuales se desarrollaron metodologías especiales de costo beneficio.
- (ii) Entrenamiento y capacitación. Se formó una gran cantidad de profesionales, tanto en el exterior como en Chile en análisis económico y evaluación social de proyectos. Por ejemplo, desde 1978 se ha preparado a más de 1.300 funcionarios municipales en estos temas en cursos especialmente diseñados para estos efectos.
- (iii) Descentralización del sector público. Se establecieron 13 regiones administrativas con un Intendente a la cabeza y con Secretarios Regionales de cada ministerio. Estos equipos tienen autonomía en la elaboración y aplicación de los planes de inversión de la región.
- (iv) Información. Se establecieron una serie de instrumentos de medición que tenían como objetivo detectar la localización de los grupos más pobres y sus carencias. Esto con el objetivo de ir mejorando las asignaciones del gasto público a dichos grupos.

Lecciones que Pueden Derivarse de la Experiencia Chilena

24 La experiencia chilena es rica en cuanto al proceso seguido y a los diferentes instrumentos o mecanismos utilizados. Desde la perspectiva del proceso, parece necesario:

- (i) que exista el liderazgo de alguna institución o persona con suficiente carisma y decisión para buscar cambios enfrentando los muchos obstáculos que se presentan, y (ii) que se promueva la formación rápida de una masa crítica de personas que se sientan comprometidas con los cambios y que puedan apoyar el proceso en los diferentes ámbitos.

25 La preparación e implementación de las reformas sociales, a diferencia de las económicas, requieren de un período considerable. Muchas reformas exigen transformaciones institucionales profundas y cambios de incentivos y de modalidades de financiamiento del sector público que no se pueden realizar sin gran resistencia de los anteriores grupos de beneficiarios. Los drásticos cambios que muchas veces pueden imprimirse a la estructura económica con simples cambios en precios relativos, sólo pueden hacerse en los sectores

sociales mediante grandes transformaciones institucionales, cambios de personal y de incentivos presupuestarios que requieren mucho más tiempo y preparación.

26 Por último, el instrumento clave en la reforma del sector público ha sido la descentralización a nivel municipal de actividades sociales tan esenciales como son la educación y la salud. Para ello, en Chile, primero se fortaleció la capacidad municipal, mediante cambios profundos en las principales leyes que regulaban los asuntos municipales, incluidas las funciones, la ejecución presupuestaria, la tesorería y las rentas municipales. Al mismo tiempo, se introdujo un programa masivo de capacitación para empleados municipales, como asimismo cursos especiales para los alcaldes.

27 Otro aspecto interesante es la existencia, por un lado, de un sistema para financiar gastos de inversión —lo que se hace a través del Fondo de Desarrollo Nacional que capta recursos provenientes de organismos internacionales, como el BID— y, por otro lado, de un sistema para sufragar gastos corrientes, que se financia mediante subvenciones o pago por atenciones prestadas. Esto ha facilitado el financiamiento de los servicios prestados por los municipios y ha permitido que el proceso de inversión se maneje con criterios similares en todo el país, como asimismo que se asigne un orden de prelación a los proyectos para que compitan en el ámbito regional o nacional.

Tarsicio Castañeda *

* Economista colombiano. Doctor en economía, Universidad de Chicago. Actualmente se desempeña como Senior Economist del Banco Mundial.

Esta publicación, que cuenta con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel, corresponde a un resumen del Capítulo Uno del libro *Para Combatir la Pobreza. Política Social y Descentralización en Chile durante los '80*, escrito por Tarsicio Castañeda y editado por el Centro de Estudios Públicos.