

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 669, AGOSTO 2023

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Los principales derechos sociales en Chile

Historia, diagnóstico y propuestas para el debate constitucional

SEBASTIÁN IZQUIERDO, GABRIEL UGARTE Y MAURICIO SALGADO



RESUMEN

- El objetivo de este artículo es contribuir al debate constitucional respecto de la incorporación de la cláusula de Estado social y democrático de derecho (ESD) presente en el anteproyecto de nueva Constitución, presentando un diagnóstico de las políticas públicas que satisfacen derechos sociales en Chile. El artículo se enfoca en tres de ellos: educación, salud y pensiones.
- En educación, el sistema contempla una convivencia entre proveedores públicos y privados, enfrentando desafíos importantes en términos de equidad en la distribución de recursos, especialmente en educación parvularia. Además, se requieren mejoras en la calidad y equidad del acceso a la educación escolar, incluyendo la reducción de disparidades en el rendimiento académico y la deserción escolar. Aunque Chile destaca por su alto gasto en educación superior, es necesario optimizar la inversión en educación escolar para mejorar los aprendizajes.
- En salud, a pesar de la participación privada, existen deficiencias institucionales que afectan la eficacia del sistema. El acceso al derecho se ve obstaculizado por la falta de protección financiera, largas listas de espera en el sector público y una regulación deficiente en el privado. Aunque Chile muestra buenos resultados de salud comparados con otros países de la OCDE, la satisfacción de la población es baja. La judicialización ha aumentado, con crecientes roles reguladores del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. Se requiere una regulación más efectiva y una reevaluación del papel público y privado en la provisión de servicios.
- En pensiones, a pesar de cambios regulatorios recientes, la reforma del sistema se ha estancado debido al desacuerdo político. Sin embargo, se han logrado avances en el acceso a las pensiones a través de la Pensión Garantizada Universal (PGU), mejorando las tasas de reemplazo para las personas de menores ingresos. Se requiere una reforma que aumente las contribuciones laborales, eleve las edades de jubilación y fomente la formalidad laboral. En términos de costo-eficiencia, el sistema privado de administración de fondos destaca a nivel comparado por sus tasas de rentabilidad real superiores al promedio y comisiones de administración en línea con el promedio internacional, pero hay espacios de mejora.
- El artículo explicita una serie de recomendaciones que podrían ser abordadas en la actual discusión constitucional, como la profundización de la cooperación público-privada mediante redes de política pública para la producción de bienes colaterales que satisfacen derechos sociales, el fortalecimiento de los principios de responsabilidad y sostenibilidad fiscal y, finalmente, la modernización tanto de la burocracia estatal, mediante la implementación de ‘Centros de Gobierno’, como del empleo público, promoviendo un nuevo modelo de carrera funcionaria.

SEBASTIÁN IZQUIERDO. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

GABRIEL UGARTE. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

MAURICIO SALGADO. Investigador senior del Centro de Estudios Públicos.

1.

INTRODUCCIÓN

Luego del plebiscito del 4 de septiembre de 2022 que determinó el rechazo a la propuesta de la Convención Constitucional, Chile continúa en un proceso de cambio de su carta fundamental, surgido de un consenso transversal entre los principales sectores políticos representados en el Congreso en octubre pasado. Uno de los principios acordados en las llamadas ‘12 Bases Constitucionales’ es que la nueva propuesta de texto constitucional debe avanzar hacia un *Estado Social de Derecho* (en adelante, ESD), el que debe proveer de bienes y servicios esenciales para que todo ciudadano alcance el nivel de vida necesario que garantice su libertad y participación como integrante de la comunidad política. La Comisión Experta, uno de los tres órganos encargados de llevar a cabo el nuevo proceso constituyente, propuso para la discusión del Consejo Constitucional un anteproyecto en mayo de este año. Precisamente en el Artículo 1 del anteproyecto, en su segundo inciso, la Comisión Experta acordó de manera unánime consagrar el Estado social y democrático de derecho:

Artículo 1

1. La dignidad humana es inviolable y la base del derecho y la justicia. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Su respeto y garantía es el primer deber de la comunidad política y de su forma jurídica de organización.

2. Chile se organiza en un Estado social y democrático de derecho, que reconoce derechos y libertades fundamentales y promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas.

Un Estado social y democrático de derecho (ESD) garantiza derechos con un componente prestacional, que se entienden como parte del pacto constitucional que sustenta la convivencia política. Sin embargo, no existe claridad sobre qué significa para el caso chileno un ESD, cuáles son los referentes internacionales ni cuáles los desafíos que tiene el país para transitar hacia ese Estado. Para Abud y sus coautores (2023), la concepción más comúnmente utilizada en Chile corresponde a la denominación de *Estado de bienestar*.

El Estado de bienestar puede tomar una gran variedad de formas, algunas más extensas y generosas que otras. De acuerdo con Esping-Andersen (1990), existen tres regímenes de bienestar social, articulado cada uno de acuerdo con diferentes arreglos entre el Estado, el mercado y la familia. El Estado de bienestar liberal se caracteriza por ayudas focalizadas, transferencias universales austeras y planes de seguridad social modestos, dirigidos principalmente a individuos con bajos ingresos; ejemplos incluyen Estados Unidos, Canadá y Australia. El Estado de bienestar conservador, presente en países como Austria, Francia, Alemania e Italia, es corporativista, prioriza el apoyo familiar y utiliza el seguro social para garantizar el bienestar. El Estado de bienestar socialdemócrata, influenciado por la corriente política homónima y típico de países nórdicos, busca promover la igualdad en niveles más

altos de bienestar, avanzando en calidad y homogeneización de las prestaciones entre diferentes niveles socioeconómicos, fusionando el concepto de bienestar con el de trabajo.

Aunque no existe un único modelo u organización de un ESD o de bienestar, la literatura entrega algunos elementos comunes de este modelo. Primero, todo ESD debe contar con un Estado eficiente en la provisión de derechos sociales (Bonoli 1997). Segundo, los ciudadanos deben mostrar altos niveles de confianza tanto en las instituciones públicas y privadas como en las relaciones personales (Bergh y Bjørnskov 2011). Tercero, existe un nivel mínimo de calidad independiente del prestador de los principales servicios sociales (Greve 2009). Y finalmente, se debe contar con un sistema tributario progresivo y legitimado por las personas (Arts y Gelissen 2002).



Aunque no existe un único modelo u organización de un ESD o de bienestar, la literatura entrega algunos elementos comunes de este modelo.

Sobre estos elementos comunes del ESD, Abud, Quiroga y Ugarte (2023) proponen tres dimensiones fundamentales para establecer uno en Chile, independientemente del diseño futuro del sistema político o marco constitucional. Primero, se requiere una modernización del Estado y recuperación de la confianza institucional, vinculada a la satisfacción ciudadana con la calidad de los servicios públicos. Segundo, es necesario avanzar en la homogeneización de la calidad de los servicios sociales y diseñar un marco regulatorio adecuado que articule de manera efectiva a los proveedores públicos y privados. Tercero, es crucial establecer un acuerdo fiscal con mirada de largo plazo que garantice la recaudación necesaria y la debida eficiencia en el uso del gasto público, considerando la importancia del crecimiento económico y los desafíos demográficos. Esto implica un sistema tributario más eficaz en la recaudación, reduciendo la evasión fiscal, aumentando la progresividad e incentivando el crecimiento y la inversión. Lo anterior es crucial dada la historia de algunos Estados de bienestar que han tenido que lidiar con el desafío de la sostenibilidad fiscal.

El objetivo de este artículo es contribuir al debate constitucional sobre la incorporación de la cláusula de ESD en la propuesta de nueva Constitución para Chile. Para lograr esto, se presenta un diagnóstico de las políticas públicas que satisfacen los derechos sociales en el país, centrándose en tres derechos: educación, salud y pensiones. El artículo se estructura de la siguiente manera: en la Sección 2, se proporciona una trayectoria histórica y constitucional de la provisión y el acceso a estos bienes en Chile. Luego, en la Sección 3, se presenta un diagnóstico actualizado de la situación en cada uno de estos derechos, considerando aspectos como el acceso, el costo, la eficiencia y la regulación. Esta sección concluye con un diagnóstico general que resume los hallazgos. Finalmente, en la Sección 4, se ofre-

cen recomendaciones transversales para el debate constitucional, basadas en el análisis realizado. En resumen, el análisis presentado en este documento es un aporte a la discusión sobre el cambio constitucional en Chile, al proporcionar un contexto histórico de la constitucionalización de los derechos de educación, salud y pensiones, y al identificar desafíos y áreas de mejora para garantizar una provisión más equitativa, eficiente y de calidad de estos derechos para todos los ciudadanos.

2.

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN CHILE

En Chile, al igual que en otras democracias occidentales, la provisión de bienes y servicios como la educación, la salud y las pensiones ha involucrado organizaciones estatales y privadas. Históricamente, antes de la consolidación de los estados nacionales, la sociedad civil organizada y actores privados gestionaron la producción y acceso a esos bienes. La provisión de estos fue atribuida y exigida paulatinamente al Estado a fines del siglo XIX y comienzos del XX, impulsada por la “cuestión social” y los derechos humanos, los que hicieron ver la importancia de la construcción de estatalidad para una expansión universal de la institucionalidad social. Sin embargo, esto no significó la retirada de la sociedad civil organizada ni de los privados en la provisión de estos bienes.

En Chile, al igual que en otras democracias occidentales, la provisión de bienes y servicios como la educación, la salud y las pensiones ha involucrado organizaciones estatales y privadas.

Según Eyzaguirre y Sanhueza (2021), el primer antecedente de asistencia social como deber del Estado se encuentra en la constitución provisoria de 1818. En ella se establece la obligación del Estado de “aliviar la miseria de los desgraciados y proporcionar todos los caminos a la prosperidad”¹, aunque la naciente estatalidad era incapaz de concretar esa obligación. Ante esta incapacidad, la Constitución responsabilizó a los cabildos (los órganos de representación local de ciudadanos notables) para fomentar “el adelantamiento de la población, industria, educación de la juventud, hospicios, hospitales y cuanto sea interesante al beneficio público”². Luego, en la Constitución de 1822, se menciona por

¹ Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile 1818, Capítulo I, artículo 13.

² Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile 1818, Capítulo VI, artículo 2.

primera vez la educación pública, estableciendo uniformidad y cobertura mínima en escuelas primarias. Estos documentos delegaron el derecho a la salud como una responsabilidad de la Beneficencia, institución administrada por la Iglesia y financiada por la filantropía.

La Constitución de 1833, que rigió al país por más de 90 años, incluyó la educación pública como atención preferente del Estado, además de un plan general de educación nacional (Ossa 2007).³ La Ley de Presupuesto, desde 1835, contempló aspectos referidos a la instrucción primaria, consolidándose entonces un esquema de provisión mixta en educación que nos acompaña hasta hoy. Aunque los municipios conservaron sus obligaciones en educación, la administración central ganó presencia, dividiendo las escuelas en municipales, sostenidas por el Erario Nacional y conventuales, sostenidas por órdenes religiosas (Castro Paredes 2010). Hacia 1843, de las 78 escuelas primarias que había en la capital, 60 eran “absolutamente particulares” (Ossa 2007, 29). En 1858, en todo el territorio había 417 escuelas, de las cuales un tercio correspondía a escuelas particulares (Serrano, Ponce de León y Rengifo 2012, 152). Para entonces el gobierno ya había comenzado a subsidiar a sostenedores privados, estimulando a los particulares a abrir nuevas escuelas contribuyendo con el 50% del costo de instalación y otros montos inferiores para cubrir gastos de mantención y operación (García-Huidobro 2010). De todas formas, no es sino hasta el año 1876 en que se consignan en la Ley de Presupuestos los aportes a sostenedores privados, marcando la institucionalización de la política de subvención estatal a proyectos educativos privados en el país (Bernasconi, Fernández Darraz y Follegati Montenegro 2018). En cuanto a la salud, la Constitución de 1833 establecía la responsabilidad del Estado en apoyar la salud municipal, aunque los hospitales carecían de médicos y normas sanitarias mínimas. La filantropía privada, expresada a través de la caridad cristiana, fue un pilar de la salud pública en Chile durante el siglo XIX (Illanes Oliva 1993). Personajes que organizaron el Estado Nacional como Juan Egaña, Manuel de Salas, Pedro Palazuelos y José Ignacio Cienfuegos fueron influenciados por el movimiento de fines del siglo XVIII denominado ‘Ilustración Católica’, que enseñaba que la religión se expresaba éticamente a través de la caridad. Las ‘Juntas de Beneficencia’ organizaron hospitales heredados del período colonial, y católicos ilustres realizaron importantes donaciones para financiar establecimientos hospitalarios, como el San Juan de Dios, el San Borja y el Roberto del Río. Sin embargo, la actividad filantrópica de los privados comenzó a ser fuertemente cuestionada por las Federaciones Obreras a fines del siglo XIX y comienzos del XX (Camus y Zúñiga 2007).

Frente a la verticalidad de la caridad y la ausencia de la estatalidad en la provisión de seguridad social, las organizaciones obreras respondieron con la horizontalidad. En efecto, hasta la primera década del siglo XX, la seguridad social no fue una preocupación central del Estado chileno. Las organizaciones obreras y sindicatos comenzaron a establecer sistemas de seguridad social desde la segunda mitad del siglo XIX, como las sociedades de socorros mutuos (Venegas Espinoza 2021). El mutualismo fue así el principal mecanismo de seguridad social del país, vigente al menos hasta la década de 1920, y que luego siguió activo, conviviendo con las aseguradoras privadas y con el sistema de protección social

³ Constitución 1833, artículos 153 y 154.

que comenzó a construir el Estado a comienzos del siglo XX. La Oficina del Trabajo, creada en 1907, marcó un hito en la creación de seguridad social estatal. A contar de entonces, el Estado comenzará a asumir la cuestión social, proceso que se constitucionalizó en 1925.

Siguiendo la tendencia internacional del constitucionalismo de entreguerras, la Constitución de 1925 fue la primera en reconocer garantías constitucionales en materias sociales, otorgando un rol fundamental al Estado en el desarrollo de éstas (Ossa, Trujillo y Ortega 2023). Tal como en la Constitución anterior, se establece la libertad de enseñanza como una garantía, añadiendo, además, la obligatoriedad de la educación primaria⁴ (que ya era una obligación legal de acuerdo con la Ley 3.654 sobre Educación Primaria Obligatoria de 1920). Adicionalmente, se le otorgaba el carácter de garantía constitucional a la protección del trabajo, a la industria y a las obras de previsión social. Se establece también como deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, debiendo destinar cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un Servicio de Salubridad.⁵ El Artículo 10 Número 10, referente a “la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna”, expresa además constitucionalmente la función social de la propiedad privada al establecer en su inciso tercero que la salud de los ciudadanos y la salubridad pública son límites al ejercicio del derecho de propiedad.



Siguiendo la tendencia internacional del constitucionalismo de entreguerras, la Constitución de 1925 fue la primera en reconocer garantías constitucionales en materias sociales.

Estos derechos fueron modificados y expandidos en 1971 con el llamado Estatuto de Garantías Democráticas. En cuanto a la educación, se mantuvo la libertad de enseñanza, la obligatoriedad de la educación básica y la función primordial del Estado, pero se incorpora el sistema nacional de educación, que se conforma por instituciones públicas y privadas. Se asegura la autonomía de las instituciones privadas y se establecen requisitos para que reciban aportes del Estado: gratuidad y sin fines de lucro. En educación superior, se reconoce la autonomía de las universidades, tanto estatales como privadas, y una serie de derechos a los estudiantes y académicos.⁶ Además, el estatuto incluyó en la constitución derechos laborales como el derecho al trabajo, remuneración suficiente y sindicalización, y se introdujo el derecho a la seguridad social (con la incorporación del N° 16 al artículo 10), obligando al Estado a

⁴ Constitución 1925, artículo 10, numeral 7.

⁵ Constitución 1925, artículo 10, numeral 14.

⁶ Constitución 1925, artículo 10, numeral 7.

adoptar las medidas que satisfagan los derechos sociales, económicos y culturales y para “propender a una equitativa redistribución de la renta nacional”. Las modificaciones que el estatuto incorporó en salud fueron marginales.

La Constitución vigente introduce importantes modificaciones en materia de derechos sociales. Por primera vez se utiliza el lenguaje de los derechos constitucionales (dejándose atrás el de las “garantías constitucionales”) para nombrar derechos como el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁷, de la protección a la salud⁸ y a la educación⁹. En educación, se mantuvo la obligatoriedad de la educación básica y, en relación con la libertad de enseñanza, el ámbito en que los particulares pueden actuar en esta materia. Se introduce además el “derecho preferente y el deber” de los padres de educar a sus hijos, la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso de toda la población y el derecho de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. Se eliminan los requisitos de gratuidad y sin finalidad de lucro para los establecimientos escolares que reciban recursos del Estado. En derechos laborales, se prohíbe el derecho a huelga de funcionarios públicos y se restringe respecto de los privados con ocasión de la negociación colectiva. En seguridad social se establece la garantía de acceso a prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas, y la posibilidad de cotizaciones obligatorias. En salud, el artículo 19 número 9 consagra el derecho a la protección de la salud y el deber del Estado de garantizar acciones de salud, permitiendo a las personas elegir su sistema de salud.



La Constitución vigente introduce importantes modificaciones en materia de derechos sociales. Por primera vez se utiliza el lenguaje de los derechos constitucionales (dejándose atrás el de las “garantías constitucionales”).

Aún a pesar de que los constituyentes de 1980 reconocieran el carácter programático y aspiracional de los derechos sociales, la jurisprudencia ha cuestionado o desconocido este diseño constitucional (García y Verdugo 2013). En el caso del derecho a la salud, el Tribunal Constitucional reconoció el derecho a la protección de la salud consagrado en la carta fundamental como un verdadero derecho fundamental, ya que en opinión de la mayoría este cambio de paradigma se explica en tanto estos derechos no son “simples declamaciones o meras expectativas, cuya materialización efectiva

⁷ Constitución 1980, artículo 19, numeral 8.

⁸ Constitución 1980, artículo 19, numeral 9.

⁹ Constitución 1980, artículo 19, numeral 10.

quede suspendida hasta que las disponibilidades presupuestarias del Estado puedan llevarlos a la práctica.”¹⁰

Durante los últimos 30 años de gobiernos democráticos, la Constitución ha sufrido cerca de 50 modificaciones, dos de ellas se relacionan con derechos sociales en educación (en el 2003 se introdujo la obligatoriedad de la educación media y en 2013 se estableció la obligatoriedad del segundo nivel de transición (*kindergarten*) y la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito a partir del nivel medio menor), además de las reformas constitucionales que hicieron posible los retiros de fondos de pensiones (que supusieron durante el año 2020 tres reformas adjudicatarias al derecho de seguridad social). De todas formas, el núcleo esencial de los derechos sociales suele ser indeterminado en aspectos esenciales en las constituciones, razón por lo cual le corresponde al legislador determinar su amplitud. De ahí que muchos de los derechos sociales que se establecen en la constitución vigente hayan sido ampliados en los últimos años a nivel legislativo, como veremos en la próxima sección.

3.

DIAGNÓSTICO DE LOS PRINCIPALES DERECHOS SOCIALES

3.1. Educación parvularia, escolar y superior

i) El derecho social en la Constitución actual y las leyes

El derecho a la educación está reconocido en la Constitución vigente y existe un amplio marco normativo que lo regula y que se ha modificado en el tiempo. Para este sector, la Constitución establece la existencia de una ley orgánica constitucional que regula desde la definición del concepto de educación y su institucionalidad, hasta otros aspectos como los requisitos mínimos de los niveles educacionales y el reconocimiento oficial de los establecimientos. La arquitectura institucional de este sector ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas, junto con reformas legales que han hecho ajustes a su funcionamiento y la relación entre los distintos tipos de proveedores. En la actualidad, los últimos cambios institucionales contenidos en diversos cuerpos legales como la Ley N° 20.845 sobre Inclusión Escolar y N° 21.040 sobre Nueva Educación Pública todavía están en proceso de implementación, lo que continuará a lo largo de esta década.

La Constitución vigente incluye tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza,¹¹ aunque en materia de garantías solo permite la acción de tutela a esta última. En relación con el derecho

¹⁰ Tribunal Constitucional, considerando vigesimosexto, Rol 976-07-INA, sentencia de 26 de junio de 2008.

¹¹ Constitución 1980, artículo 19, numerales 10 y 11.

a la educación, esta especifica los deberes y derechos de los padres, de la comunidad y del Estado, y se establece la obligatoriedad de la educación básica y media, así como del segundo nivel de transición. En este contexto, se indican como roles del Estado la protección del derecho preferente de los padres respecto de la educación de sus hijos, la promoción de la educación parvularia y el financiamiento de un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a partir del nivel medio menor (dos años)¹². Respecto de la libertad de enseñanza, la Constitución garantiza el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, así como el derecho de los padres a escoger la institución educativa de sus hijos, lo que es garantizado a través del recurso de protección¹³.

En la actualidad, la normativa general del sistema educacional se encuentra en la Ley General de Educación (LGE)¹⁴, que en 2009 derogó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) en lo relativo a educación básica y media. Entre los principales aspectos normados se encuentra: i) la definición de los principios y fines de la educación, ii) los derechos y deberes de los distintos actores, iii) los niveles y modalidades educativas, iv) los requisitos mínimos, objetivos generales, calificación, certificación y reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales en los niveles de educación parvularia, básica y media y, v) el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior.



La Constitución vigente incluye tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza aunque en materia de garantías solo permite la acción de tutela a esta última.

Junto con la LGE, existen otros cuerpos legales fundamentales que rigen la provisión de los servicios educacionales, con diferencias relevantes entre los prestadores públicos y privados y según el nivel educacional. En el caso de la educación escolar, destaca el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad,¹⁵ creado en 2011, que introduce un esquema de evaluación y rendición de cuentas en base a estándares al que están sujetos todos los establecimientos. Para ello se establece una nueva institucionalidad, creando dos nuevos organismos, la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación, y ajustando los roles de los existentes, los que deben trabajar de forma coordinada para velar por la calidad del sistema. Junto con ello, todas las instituciones que reciben aporte del Estado

¹² Constitución 1980, artículo 19, numeral 10.

¹³ Constitución 1980, artículo 20.

¹⁴ Ley N° 20.370 Ley General de Educación.

¹⁵ Ley N° 20.529 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

están sujetas a regulaciones adicionales, como la norma que define la entrega y condiciones de la subvención escolar¹⁶ y el Sistema de Desarrollo Profesional Docente.¹⁷

Dentro de este sector subvencionado, la legislación ha avanzado en corregir algunos problemas que se habían detectado en el funcionamiento del sistema, como la creación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP),¹⁸ que reconoce que el costo de educar es mayor mientras menor es el nivel socioeconómico, y la eliminación del lucro, del financiamiento compartido y regulación de la selección de alumnos por parte de las escuelas.¹⁹ Los establecimientos estatales también cuentan con regulación que solo aplica a este sector, como es el caso del Estatuto Docente²⁰, que ha experimentado modificaciones en la línea de promover mayor autonomía en la gestión de personas en los establecimientos²¹. Por último, en 2017 se creó la Nueva Educación Pública²² (NEP) que desmunicipaliza la educación, que ha significado un cambio organizacional relevante de la educación estatal²³.



Dentro de este sector subvencionado, la legislación ha avanzado en corregir algunos problemas que se habían detectado en el funcionamiento del sistema, como la creación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP).

En el caso de la educación parvularia, el servicio es provisto por los mismos establecimientos escolares o por instituciones que brindan exclusivamente este nivel de educación. Estas últimas corresponden principalmente a sala cunas y jardines que atienden, en su mayoría, a niños entre cero y tres años. Los principales sostenedores de estos establecimientos son Fundación Integra y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). En algunos casos existen universidades, municipalidades y otros organismos a cargo de la administración de estos establecimientos, que operan gracias a un convenio de transferencia de fondos, tanto de Fundación Integra (CAD) como de JUNJI (VTF) (Subsecretaría de Educación Parvularia 2022).

¹⁶ Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 2 sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

¹⁷ Ley 20.903 que crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas. Debe indicarse que solo a partir del 2016 es obligatorio para el sistema particular subvencionado.

¹⁸ Ley N° 20.248 que establece ley de subvención escolar preferencial.

¹⁹ Ley 20845 de inclusión escolar, que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado.

²⁰ DFL 1, Estatuto Docente. Debe indicarse que algunos títulos de esta normativa también aplican al sector particular con y sin aportes del Estado.

²¹ Ley N° 20.501 Calidad y equidad en la educación.

²² Ley 21.040 Crea el sistema de educación pública.

²³ El traspaso de escuelas a los nuevos Servicios Locales no ha estado exento de problemas, lo que ha retrasado su implementación. Según la última información, la fecha límite de traspaso de todos los establecimientos se atrasó hasta 2027 (La Tercera 2022).

A diferencia de los establecimientos escolares, tanto JUNJI como Fundación Integra reciben sus recursos mediante asignación presupuestaria. Esto se traduce en que existen importantes diferencias en el monto por niño que entrega el Estado, incluso para aquellos que tienen un nivel de vulnerabilidad similar. A modo de ejemplo, el monto por alumno para los establecimientos administrados directamente por JUNJI es más de un 40% mayor al de aquellos que funcionan a través del convenio vía transferencia de fondos (DIPRES 2014).

En el caso de la educación superior, siguiendo lo habitual en las constituciones contemporáneas (Rodríguez et al. 2022), la actual Constitución no la incluye explícitamente. Más bien, la Constitución vigente reconoce implícitamente a la educación superior al consagrar la libertad de enseñanza como “el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”²⁴. También ella está presente en el articulado que consagra el derecho a la educación, al mandar al Estado “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles”²⁵. Los principios rectores del sistema y su diseño básico se encuentran en la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior del año 2018, aprobada con un amplio consenso en el Congreso Nacional. Esta ley establece que la educación superior “es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a sus capacidades y méritos”.²⁶ La ley reconoce también que el sistema de educación superior es de provisión mixta, integrado por instituciones universitarias y no universitarias, estatales y no estatales. Esta ley establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior y mandata que las instituciones deben estar organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Además, esta ley consagra el financiamiento institucional para la gratuidad y los requisitos para acceder a él.



La normativa en educación parvularia y escolar se caracteriza por un alto detalle a nivel constitucional, la que, al mismo tiempo, ha experimentado cambios relevantes en los últimos años, generando nuevos diseños institucionales con la participación del sector privado.

En síntesis, la normativa en educación parvularia y escolar se caracteriza por un alto detalle a nivel constitucional, la que, al mismo tiempo, ha experimentado cambios relevantes en los últimos años, generando nuevos diseños institucionales con la participación del sector privado. A través de una ley orgánica constitucional se norman variados aspectos del funcionamiento del sistema, desde el concepto de educación hasta el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales. Al establecerse un

²⁴ Constitución 1980, artículo 19, numeral 11.

²⁵ Constitución 1980, artículo 19, numeral 10.

²⁶ Ley 21.091, Artículo 1.

exceso de normas complementarias a la Constitución se reduce el espacio de deliberación democrática y el dinamismo que ofrece la ley. Junto con ello, en la educación escolar se observa un marco regulatorio que se ha venido ajustando en el tiempo, que da cuenta de la convivencia tanto de proveedores públicos como privados en la provisión de este servicio. Varios de los cambios institucionales todavía están en proceso de implementación, como la NEP y la eliminación del lucro, a los que se destinan importantes recursos humanos y financieros. Por último, en el sistema parvulario se aprecia una regulación que genera una distribución de recursos que no es equitativa.

ii) Acceso al derecho

La Constitución vigente junto con la LGE de 2009, contemplan la educación chilena como un proceso de aprendizaje permanente en todos los niveles educativos. El sistema educativo busca transmitir y cultivar valores, competencias y habilidades para formar ciudadanos chilenos responsables, tolerantes, solidarios y democráticos.

En la educación escolar, los proveedores independientes (sostenedores) pueden ser propietarios y operar una o varias escuelas. Los sostenedores son los responsables de administrar el personal escolar, la infraestructura y los materiales didácticos. Y a su vez, estos pueden ser entidades públicas o privadas.

En cuanto a los sostenedores públicos, estos solían ser los municipios, hasta que en el año 2020 se crea el sistema NEP, el cual transfiere los establecimientos educacionales desde la administración de los 345 municipios a 70 nuevos Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).²⁷ Por otra parte, los sostenedores privados están subvencionados por el gobierno o son de propiedad independiente, dependiendo de si reciben o no financiamiento del Gobierno. Los sostenedores privados pueden incluir entidades sin fines de lucro y entidades con fines de lucro. Sin embargo, regulaciones recientes han establecido que todas las entidades que reciben fondos públicos deben ser designadas como organizaciones sin fines de lucro (Ley N° 20.845).

La calidad del sistema educativo es fundamental para dar forma al crecimiento económico y social inclusivo del país en el futuro. La educación abre la puerta a un mayor desarrollo económico, democrático y social de un país, y se encuentra fuertemente relacionada con el desarrollo humano. En las últimas décadas, se venía observado en Chile una tendencia positiva en los aprendizajes de los estudiantes, así como un acortamiento de las brechas según nivel socioeconómico, siendo estos resultados avalados tanto por mediciones nacionales como internacionales. Sin embargo, en los últimos años, estos avances se han visto paralizados. Las evaluaciones de aprendizajes han evidenciado un estancamiento tanto a nivel de resultados como de brecha educativa encontrando, además, evidencia con respecto a la segregación del sistema escolar.

²⁷ Ley N° 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública.

De acuerdo con los últimos resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) del año 2018,²⁸ los estudiantes chilenos tuvieron un puntaje menor que el promedio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tanto en lectura como matemáticas y ciencias (OECD 2019). Se suma a ello que entre 2009 y 2018 los resultados se han mantenido estancados en las tres asignaturas evaluadas. Por otro lado, al analizar lectura, la diferencia de puntaje entre aquellos estudiantes favorecidos y desfavorecidos socioeconómicamente no ha mostrado mejoras en las últimas evaluaciones. Para el año 2018, esta diferencia era de 87 puntos, valor similar al promedio de la OCDE. Se suma a lo anterior la alta heterogeneidad que existe en la calidad del servicio entregado según tipo de proveedor o zona de residencia (Abud et al. 2023).



Los estudiantes chilenos tuvieron un puntaje menor que el promedio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) tanto en lectura como matemáticas y ciencias (OECD 2019). Se suma a ello que entre 2009 y 2018 los resultados se han mantenido estancados en las tres asignaturas evaluadas.

Por otro lado, Chile presenta altas tasas de cobertura escolar, aunque bajas en el nivel parvulario. La cobertura de educación parvularia en niños de 3 años es de 55%, muy por debajo del promedio OCDE, en 77%. Entre niños de 6 a 14 años la cobertura escolar es casi universal, de un 98%, igual al promedio de la OCDE. En el tramo de 15 a 19 años, la cobertura cae a 82%, un punto porcentual por debajo del promedio OCDE. Así, la menor cobertura del sistema escolar está en educación media, donde se debieran redoblar los esfuerzos para asegurar la permanencia de los escolares en el sistema. En total, de acuerdo con cifras del MINEDUC, hay unos 227 mil escolares fuera del sistema, estimado a partir de las personas de 5 a 24 años que dejaron de ir a clases entre el año 2004 y el 2021. Además, debido a la pandemia y el prolongado cierre de escuelas, se deberán hacer esfuerzos importantes para recuperar los aprendizajes perdidos y vincular nuevamente los alumnos a las escuelas. Chile es el país de la OCDE que tuvo un mayor tiempo sus establecimientos cerrados, 259 días sin clases presenciales. Entre las principales consecuencias del cierre se ha evidenciado un aumento en la deserción (50.529 estudiantes se desvincularon del sistema entre los años 2021 y 2022) y mayor ausentismo (1,3 millones

²⁸ El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) es una encuesta trienal de estudiantes de 15 años que evalúa hasta qué punto han adquirido los conocimientos y habilidades clave esenciales para la plena participación en la sociedad. La evaluación se centra en la competencia en lectura, matemáticas, ciencia y un dominio innovador (en 2018, el dominio innovador fue la competencia global), y en el bienestar de los estudiantes (OCDE 2019).

de escolares que presentan ausentismo grave, un 40% de la matrícula del 2022), especialmente en los sectores más vulnerables (Izquierdo y Ugarte 2023).

En el caso de la educación superior, en Chile alrededor de un 41% de la población entre 25-34 años ha accedido a la educación terciaria, por debajo de la cobertura promedio alcanzada por los países de la OCDE, de un 47%. La cobertura de educación terciaria en este rango de edad es similar a la de Finlandia o Polonia (41%), y está muy por sobre la de países latinoamericanos como Colombia (31%), Costa Rica (30%) y México (27%) (OECD 2022).

En suma, el sistema educacional chileno presenta importantes desafíos para aumentar su calidad y avanzar en una mayor homogeneización de esta entre los distintos proveedores, respetando la diversidad de proyectos educativos. Lo anterior también implica la disminución de brechas de aprendizaje según nivel socioeconómico, de manera de avanzar en una mayor equidad entre los estudiantes. Por último, la pandemia supone un desafío de particular complejidad para el país debido a la gran cantidad de días que las escuelas permanecieron cerradas. Junto con la necesidad de estrategias para la recuperación de los aprendizajes, serán necesarias políticas que vuelvan a vincular a los alumnos con sus establecimientos, promoviendo la asistencia y disminuyendo la deserción escolar.

iii) Costo y eficiencia comparada

En cuanto a los recursos financieros invertidos en educación, Chile es el segundo país con un mayor gasto en este sector como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). En 2019, el gasto total desde educación básica a superior correspondió a un 6,5% del PIB, solo superado por Noruega, y muy superior al promedio de la OCDE de 4,9% del PIB.²⁹ Al analizar por nivel educativo, Chile es el país de la OCDE con mayor gasto en educación superior (2,7% vs. 1,5% del PIB del promedio de la OCDE) y el octavo con mayor gasto en educación primaria y secundaria (3,9% vs. 3,4% del promedio de la OCDE) (OECD 2022).

En Chile, entre 2008 y 2019 el financiamiento de las instituciones educativas proveniente de todas las fuentes creció 62% (OECD 2022). Durante el mismo periodo de tiempo, el aumento del PIB fue menor (36%). En consecuencia, el gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB creció a un ritmo de casi el doble del crecimiento de la economía chilena. Durante ese periodo, el crecimiento del gasto en educación superior fue más del doble que el de la educación básica y media (96% vs. 44% de aumento). La razón de este incremento se debe a la implementación de la gratuidad como principal beneficio estudiantil en el sistema de educación superior, pues consiste en transferencias de recursos fiscales a las universidades adscritas.

²⁹ Si se excluyen los gastos en investigación y desarrollo, Chile es el país con un mayor gasto en educación, con una distancia mayor a medio punto del PIB del siguiente país con más gasto.

El gasto público total en educación en Chile representó un 4,4% del PIB, levemente superior al promedio de la OCDE (4,2%).³⁰ Cuando se analiza por nivel educacional, se observa que Chile está en el promedio de la OCDE en educación básica y media y por sobre este promedio en educación superior. Al mismo tiempo, Chile es el cuarto país con mayor participación de recursos privados en educación, después de Reino Unido, Australia y Corea.

Si bien, el gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB o los presupuestos públicos son valiosos indicadores de cuánta importancia dan los países a la educación al tomar decisiones en materia de presupuesto, no muestran el importe total de la financiación por estudiante, ya que los niveles del PIB, los presupuestos públicos y el número de estudiantes varían de un país a otro. De acuerdo con la OCDE (2022), el grupo de países desarrollados gasta cada año en instituciones educativas del nivel primario al terciario un promedio de 11.990 dólares por estudiante (en dólares equivalentes convertidos utilizando paridad de poder compra para el PIB). En comparación, Chile gastó en 2019 7,239 dólares por estudiante. Tanto en educación básica y media como superior se aprecia que el gasto por estudiante en Chile es al menos un 40% inferior al promedio de la OCDE. Por ejemplo, en educación básica y media, Chile tiene un gasto por estudiante de 6.008 dólares, mientras que el promedio de la OCDE es 10.722 dólares.

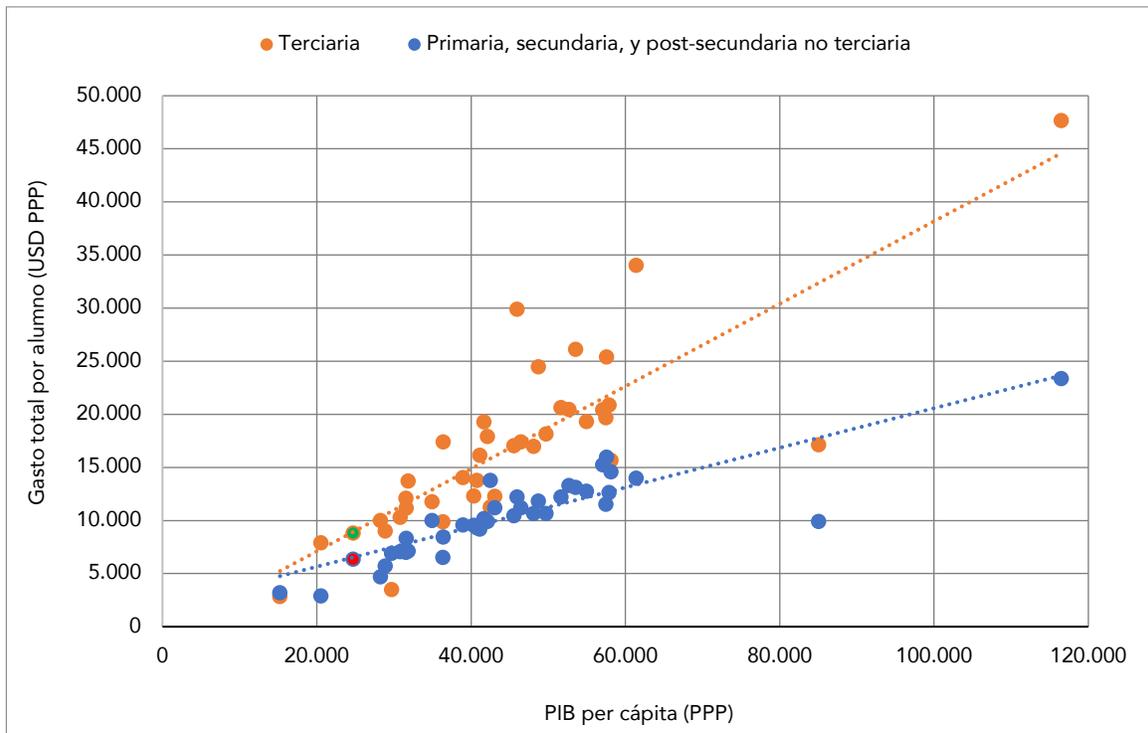


El gasto público total en educación en Chile representó un 4,4% del PIB, levemente superior al promedio de la OCDE (4,2%).

La riqueza de los países se asocia directamente con el gasto por estudiante, como se puede ver en el Gráfico 1, que muestra el gasto por estudiante, tanto para educación básica y media como educación superior, según el PIB per cápita el año 2018. El gasto por estudiante en Chile estaría en el promedio según el nivel de desarrollo del país, asumiendo un crecimiento lineal según la riqueza del país (en el Gráfico 1, el valor de Chile para educación básica y media se indica con el color rojo, mientras que para educación superior con el color verde). Es interesante notar que todos los países con PIB per cápita entre 20 y 30 mil dólares (Grecia, Rusia, Turquía y México) tienen un gasto en educación básica y media que estaría por debajo del promedio.

³⁰ Gasto total en instituciones educacional antes de las transferencias entre los sectores públicos y privados.

GRÁFICO 1: Gasto total por alumno en instituciones educativas según PIB per cápita (2018), por nivel de educación. Países de la OCDE. Dólares convertidos usando paridad de poder de compra (PPP, por sus siglas en inglés)

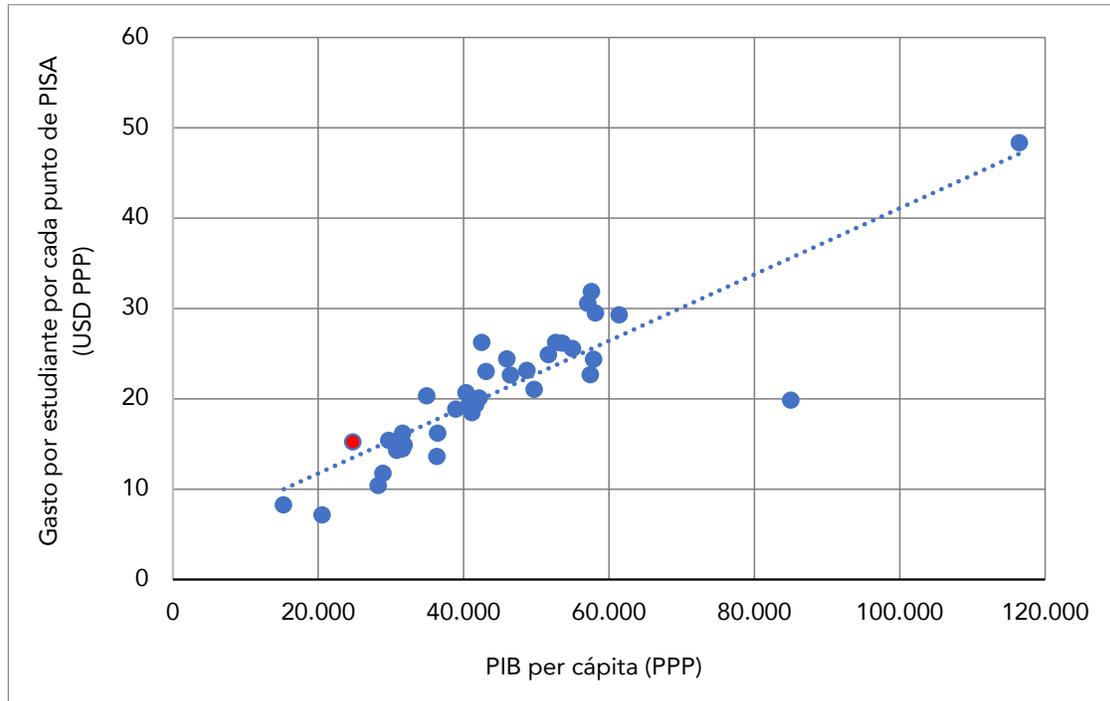


NOTA: En verde se identifica el caso de Chile para educación terciaria, y en rojo para educación básica y media.
FUENTE: Elaboración propia en base a OCDE (2021).

A pesar de lo anterior, cuando se analiza la eficiencia del gasto en producir mejores resultados educativos en educación media, Chile se encuentra en una posición desmejorada. El Gráfico 2 muestra el gasto por alumno por cada punto de la prueba PISA de matemática según el PIB per cápita de cada país. Se aprecia que el costo por alumno por unidad de puntaje aumenta a medida que aumenta la riqueza de las naciones. Los países por debajo de la línea de regresión corresponden a aquellos en que los resultados educativos se obtienen a un menor costo por alumno. En general se aprecia que los países bajo 30 mil dólares per cápita exhiben un costo unitario igual o menor al promedio. La excepción es Chile que muestra un gasto por alumno mayor al promedio para el nivel de aprendizaje obtenido.

Cuando se analiza la eficiencia del gasto en producir mejores resultados educativos en educación media, Chile se encuentra en una posición desmejorada.

GRÁFICO 2. Gasto total por alumno por cada punto de la prueba PISA 2018 de matemática según PIB per cápita (2018). Para educación media. Países de la OCDE. Dólares convertidos usando PPP



NOTA: En rojo se identifica el valor de Chile.

FUENTE: Elaboración propia en base a OCDE (2021).

Como conclusión de esta sección, se observa que Chile presenta un significativo nivel de gasto en educación, en especial en educación superior y presenta espacios de mejora en eficiencia de su gasto en educación escolar. Chile está en el grupo de países de la OCDE que hace un mayor esfuerzo financiero en materia de educación, medido como gasto como porcentaje del PIB. Esto es especialmente notorio en educación superior, donde es el país con el mayor gasto en este nivel educativo. Por otra parte, controlando por su nivel de desarrollo, Chile presenta un gasto en educación escolar que podría mejorar en eficiencia al promover mayores aprendizajes en sus estudiantes.

3.2. Salud

i) El derecho social en la Constitución actual y las leyes

Uno de los aspectos más relevantes de un sistema de salud es encontrar una regulación adecuada, que promueva la eficiencia, acceso y cobertura universal (Velasco 2016). La literatura es amplia en señalar que los mercados de seguros en salud no funcionan bien, por lo que se requiere de la normativa

apropiada para su correcto funcionamiento (Barr 2003). Chile se caracteriza, al igual que varios otros países, por contar con provisión mixta en el sector de la salud, que es una tradición nacional de larga data. Después de la extensa reorganización del sistema de salud en 1980, se consolidaron dos subsistemas de salud, uno de carácter público y otro privado. Ambos cuentan con un marco regulatorio que opera bajo lógicas distintas las que, tanto por sí mismas como en su interacción, serían incompatibles con el funcionamiento de un seguro social (Velasco et al. 2018)

La Constitución vigente incluye el derecho a la protección de la salud y especifica los distintos roles que tiene el Estado. Este debe proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud, garantizar la ejecución de las acciones de salud, para lo que puede establecer cotizaciones obligatorias, y le corresponde la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.³¹ También se indica que cada persona tiene el derecho a elegir el sistema de salud, sea éste estatal o privado, que es el único aspecto garantizado a través de la acción de protección.

La regulación del sistema de salud se encuentra contenida en varias normas,³² cuyas principales modificaciones en las últimas décadas provienen de la reforma de salud de mediados de los años 2000.³³ Estos últimos cambios avanzaron en la dirección de crear un sistema de seguro social a través de un paquete mínimo y garantizado de prestaciones, las Garantías Explícitas en Salud (GES), que deben ofrecer todos los aseguradores, el que tiene una prima definida gracias a un fondo de compensación con riesgo. Si bien este es un avance hacia un sistema de seguro social, su impacto es acotado debido a que solo aplica al conjunto de 87 patologías GES.

La literatura señala algunos elementos que deben estar presentes en las reglas de las aseguradoras y prestadores de salud bajo un modelo de seguro social, que no se cumplirían a cabalidad en el caso chileno (Velasco 2016). Junto con la disponibilidad de información relevante sobre los planes de salud se requiere la ausencia de barreras de elección por parte de los usuarios, tales como el precio o las preexistencias. Por el lado de la oferta, se requiere que el asegurador tenga incentivos para traspasar al prestador las necesidades de mayor eficiencia y contención de costos, así como la libertad de mecanismos para realizar este fin. Este último punto es particularmente relevante en el sector estatal, que típicamente cuenta con mayores restricciones y rigideces en distintas áreas, como la gestión (Velasco 2016). Como se verá a continuación, varios de estos elementos no se abordan de forma satisfactoria en la regulación actual de los aseguradores.

³¹ Constitución 1980, artículo 19, numeral 9.

³² Las principales leyes se pueden encontrar agrupadas en el DFL 1 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469.

³³ Entre ellas la Ley N° 19.966 (AUGE), N° 18.937 (Superintendencia de Salud) y N° 20.015 (reforma a la Ley de Isapres).



Junto con la disponibilidad de información relevante sobre los planes de salud se requiere la ausencia de barreras de elección por parte de los usuarios, tales como el precio o las preexistencias. Por el lado de la oferta, se requiere que el asegurador tenga incentivos para pasar al prestador las necesidades de mayor eficiencia y contención de costos, así como la libertad de mecanismos para realizar este fin.

Respecto del asegurador público, el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), hay consenso en que su actual organización y atribuciones le impiden desempeñarse como tal (Velasco 2020). Por un lado, la legislación actual no define el rol de Fonasa y este depende directamente del Ministerio de Salud, por lo que se ve afectado por los ciclos políticos. Por otro, las funciones que debería ejercer hoy están compartidas con otras entidades, lo que dificulta la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Tal es el caso, por ejemplo, de las atribuciones limitadas respecto de las licencias médicas y el débil nivel de influencia que tiene en el comportamiento de los prestadores de salud. Todo esto impacta en la posibilidad que tiene Fonasa de asegurarle a sus beneficiarios un plan de salud (Butelmann et al. 2014).

En el ámbito de los aseguradores privados, la regulación actual limita la competencia y contención del gasto. El sistema en la práctica —mediante una regulación deficiente— estaría permitiendo que las aseguradoras seleccionen a los usuarios que tienen un menor riesgo, inhibiendo la competencia por calidad, precio o prevención. Por otro lado, se observa un aumento de los costos que está asociado a la falta de incentivos al control de costos que tiene este sector para compartir el riesgo financiero con los prestadores de salud. Esto se refleja, por ejemplo, en los mecanismos de pago existentes (Velasco 2016).

Por otra parte, la entrega de servicios asistenciales es realizada por prestadores, que pueden ser públicos o privados. En el sector público la provisión de los servicios está a cargo de los Servicios de Salud, donde la Atención Primaria de Salud también es parte de la red asistencial, pero su administración depende en su mayoría de los municipios. La normativa de organización actual presenta una serie de desafíos que estarían detrás de los problemas de gestión, presupuestarios e insatisfacción por parte de los usuarios de los prestadores públicos de salud. Entre ellos destaca i) el conflicto de interés entre los distintos roles del Ministerio de Salud, que concentra funciones de regulación y diseño de la política, junto con la supervisión y ejecución; ii) la politización de decisiones técnicas que incentiva la organización actual que se ve reflejada en la alta rotación de altos cargos de la red estatal; iii) los bajos

niveles de autonomía con que cuentan los Servicios de Salud y prestadores con la consiguiente falta de responsabilidad por resultados; y iv) los problemas en la integración y articulación entre los distintos servicios y niveles (Arteaga et al. 2017).

También se han realizado reformas en el ámbito de los medicamentos, que es uno de los principales gastos de bolsillo de los hogares (Velasco et al. 2018). La Ley de Fármacos (Ley 20.724 de 2024), además de garantizar el acceso a medicamentos de calidad de forma oportuna, establece que debe informarse a las personas sobre la existencia de sus variantes bioequivalentes. Junto con ello, la Ley Ricarte Soto, entrega protección financiera a enfermedades específicas que conllevan un alto costo de tratamiento, incluyendo medicamentos, dispositivos médicos y alimentos (Ley 20.850 de 2015).

En las últimas décadas, el sector de la salud se ha caracterizado por una profunda judicialización en su funcionamiento. A pesar de que la Constitución actual no incluye la tutela para el derecho a la salud, excepto en lo relativo a la libertad de elección, en la práctica se ha llevado a cabo un proceso de judicialización con importantes consecuencias sobre el sistema. A través de recursos de protección sobre otros derechos a los que sí aplican las garantías de tutela, se ha reclamado la prestación de servicios de salud. En efecto, la Corte Suprema, al vincular el derecho a la protección de la salud con el derecho a la vida o de propiedad³⁴, que sí tienen tutela, ha permitido la interposición de recursos en que se exigen fondos estatales para financiar medicamentos o prestaciones de salud no cubiertas en la legislación vigente (Gómez y García 2021; Centro de Políticas Públicas UC 2022).



En las últimas décadas, el sector de la salud se ha caracterizado por una profunda judicialización en su funcionamiento.

Judicialización del sector salud

Junto con lo anterior, ha existido una judicialización en el alza de los planes de las Isapres, a pesar de los intentos del Poder Legislativo y el Ejecutivo de abordar el problema desde la política pública, que tiene al sistema en crisis. Lo anterior surge, en parte, debido a una sentencia del Tribunal Constitucional en que se consideran inconstitucionales las normas legales sobre las cuales se define el precio de los planes, a través de tablas de factores³⁵ (Navarro 2012; García 2013). También el reajuste del precio base del plan se ha visto dificultado por acciones judiciales, donde se ha argumentado la falta de justificación de las alzas, las cuales se considerarían arbitrarias.

³⁴ En la actualidad es menos común el uso de la propietarización de los derechos como estrategia de judicialización en el ámbito de la salud.

³⁵ El Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los numerales 1 a 4 del artículo 38 ter de la Ley de Isapres.

Esta situación provocó un aumento exponencial en los recursos de protección para impedir el aumento de precios de los planes de salud en las Isapres que persiste hasta el día de hoy. Este problema está lejos de concluir, a pesar de que en 2021 se introdujo una norma legal que regulaba el incremento en los planes, ya que la Corte Suprema en 2022 dejó sin efecto el alza general, exigiendo que el nuevo reajuste de precio se realizara con una mayor especificidad.

Por otro lado, a comienzos del 2023, la Corte Suprema reconoció que es posible contar con una única tabla de factores, en particular aquella establecida por la Superintendencia de Salud en 2019 (con menos tramos de edad, sin diferencias por sexo³⁶ y con mínimas diferencias entre cotizantes y cargas), pero que es necesario compensar a todos los usuarios que hayan pagado de sobra, incluso retroactivamente. El fallo especifica que las Isapres no podrán emitir cargos para menores de 2 años. Además, exige que se mantenga sin cambios el factor cuando el incremento de la edad del beneficiario resulte en un aumento del factor nominal de la tabla. En caso contrario, si la edad avanzada del beneficiario provoca una disminución en el factor nominal de la tabla, el valor siempre deberá ser ajustado a la baja. Estas tres circunstancias contribuyen al deterioro financiero de la industria.

Esta profunda judicialización del funcionamiento del sistema de salud se traduce en regulación propiciada tanto por la Corte Suprema como por el Tribunal Constitucional a través de sentencias estructurales con efectos generales sobre toda la industria de los seguros privados de salud. Esto ha sucedido a pesar de los intentos del Poder Ejecutivo y Legislativo de solucionar el problema mediante nuevas regulaciones, intentos todos que han fracasado ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en torno a los cambios a introducir. Esta situación tiene al sistema de salud en crisis, la que fue agravada y acelerada por los efectos producidos por la pandemia, debido al aumento sustancial de licencias médicas y la imposibilidad de realizar ajustes reales a los precios durante la crisis.

En conclusión, se observa que el país, junto con optar por la participación de los privados en la provisión de los servicios de salud, no ha logrado generar un marco institucional que regule de manera efectiva la acción de los privados, así como su integración al sistema en general. Junto con ello también se observan problemas en las instituciones públicas, tanto la aseguradora como los prestadores, que impactan en la posibilidad de entregar un servicio eficiente y eficaz a los usuarios. Por último, se observa una profunda judicialización del funcionamiento del sector de la salud, que se ha extendido por décadas, y que actualmente tiene al sistema en crisis.

ii) Acceso al derecho

En Chile, todos los trabajadores (y pensionados) tienen la obligación de destinar un 7% de sus salarios brutos (o pensiones) a la entidad previsional elegida, la que, a su vez, debe otorgar las prestaciones de salud correspondientes. Las entidades previsionales se encuentran agrupadas en dos. Por una parte, se encuentra Fonasa, institución estatal que cubre a 77,3% de la población, el cual se encuentra dividido en cuatro grupos, que van desde aquellas personas con menores recursos (grupo A), hasta los de ma-

³⁶ En línea con otro fallo del Tribunal Constitucional, rol 1710-10, 6 de agosto de 2010.

yores recursos (grupo D). Por otra parte, se encuentran las instituciones de salud previsual (Isapres), las cuales son organismos de carácter privado que asisten a 15,1% de la población (Velasco 2020).

Las principales falencias en relación con el sistema de seguros en particular es la falta de protección financiera, la selección y segmentación que pueden realizar las aseguradoras privadas, las listas de espera en el sistema público y la deficiente regulación del mercado privado.

De acuerdo con Velasco et al. (2018), una de las formas de medir el nivel de protección financiera que otorga un sistema de salud, es el gasto de bolsillo en salud (GBS), el cual consiste en los pagos efectuados directamente por los pacientes para obtener prestaciones de salud en el saldo que no es cubierto por el seguro público o privado. En Chile, el GBS se ha mantenido constante en el tiempo a pesar de los fuertes aumentos del gasto público durante la última década y que cerca del 96% de la población pertenece a algún esquema de previsión (Subsecretaría de Evaluación Social 2021a). Así, un tercio de los gastos en salud siguen siendo directamente pagados por cada persona, mientras que en promedio en los países de la OCDE este porcentaje es de tan solo un 20%, situándose Chile en el cuarto lugar de aquellos países con mayor porcentaje en este indicador (Daniel 2023). Según la encuesta de Bienestar Social, el 54% de la población en Chile siente desprotección financiera en caso de problemas graves de salud (Subsecretaría de Evaluación Social 2021b).



Las principales falencias en relación con el sistema de seguros en particular es la falta de protección financiera, la selección y segmentación que pueden realizar las aseguradoras privadas, las listas de espera en el sistema público y la deficiente regulación del mercado privado.

En cuanto a la segmentación, las aseguradoras privadas tienen la atribución de poder seleccionar en base al riesgo sanitario que se encuentra en la tabla de factores y por preexistencias relacionadas con enfermedades. Adicionalmente, en promedio exigen un 10% de los ingresos laborales, esto es, tres puntos porcentuales más que el 7% obligatorio, por lo que también existe cierto grado de discriminación relacionado con la capacidad de pago. Daniel (2023) señala que, si bien han existido proyectos que intentan reformar el sistema de Isapres, el diseño regulatorio sigue siendo deficiente. Esto se puede ver reflejado en los recursos de protección o reclamos ante la autoridad administrativa propiciados por el aumento del precio base de sus planes de salud. Así, los tribunales de justicia han resuelto reiteradamente que este aumento unilateral contraviene los derechos fundamentales del afiliado (García 2013). Esta regulación propiciada fundamentalmente por la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional obedece a que las Isapres se financian con cotizaciones y por tanto pertenecen al sistema de seguridad social. Es así como la regulación de los planes de salud no obedece a un contrato privado cualquiera, como podría ser el seguro de un auto o una casa, sino más bien a un contrato de orden público.

Con respecto al sector público, una de sus principales falencias son las listas de espera. Para el año 2022, y de acuerdo con un oficio enviado por el Ministerio de Salud, el sector público cuenta con 360.000 cirugías y aproximadamente dos millones de consultas de especialidad en espera. Lo anterior se suma a los 63 mil casos de patologías comprendidas en las GES que se encuentran con el plazo vencido (Daniel 2023).

En suma, el sistema de salud chileno posee una serie de nudos críticos que impactan negativamente la disponibilidad de acceso oportuno a servicios de salud de calidad. Se aprecia, en general, una sensación de desprotección financiera ante problemas graves de salud. En el sector público uno de los principales problemas detectados está en la oportunidad de la atención, con listas de espera que superan los dos millones de personas, y que incluso afectan a las patologías que están garantizadas por ley. Por otra parte, en el sector privado la problemática se relaciona con los precios y coberturas catastróficas, así como con los incentivos a la selección y segmentación que genera el sistema.

iii) Costo y eficiencia comparada

Chile tiene un gasto en salud como porcentaje del PIB levemente por sobre el promedio de la OCDE, donde una alta proporción proviene de fuentes privadas. En el año 2019, el gasto en salud correspondía a un 9,3% del PIB, superior al 8,8% del promedio de los países de la OCDE. De este gasto, un 49% proviene de fuentes privadas, donde 33 puntos porcentuales corresponden a GBS, uno de los mayores de la OCDE (2021). Para el caso de Chile, son los medicamentos, seguidos de las consultas médicas y servicios de laboratorios y dentales los principales bienes y servicios que componen el GBS de los hogares (Benítez et al. 2018).

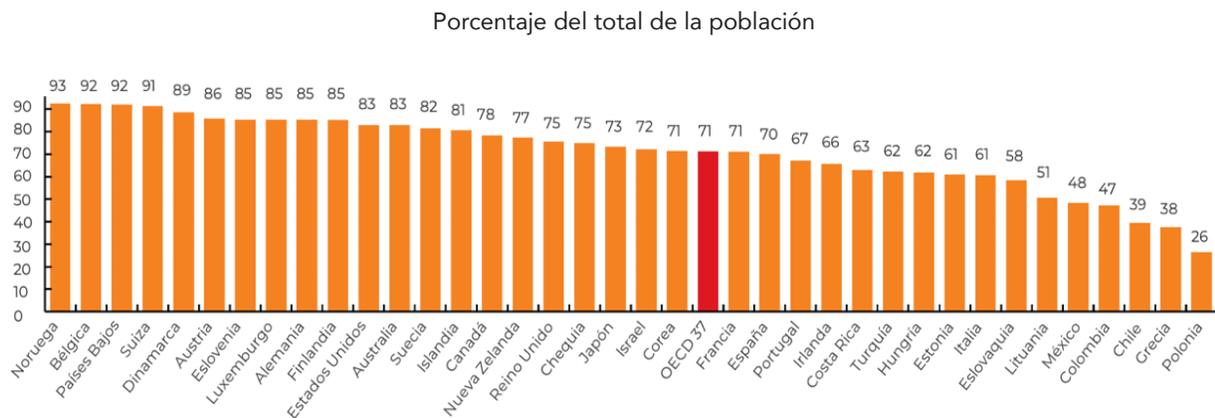
A pesar de que Chile presenta un estado general de la salud de sus ciudadanos en el promedio de la OCDE, con altas tasas de cobertura del sistema de salud, al mismo tiempo se observa una de las satisfacciones más bajas con respecto a la disponibilidad de servicios de salud de calidad. Tanto la esperanza de vida como la tasa de mortalidad evitable en Chile se encuentran en el promedio de los países desarrollados. Por otro lado, a pesar de que la cobertura del sistema de salud es casi completa, se aprecia que solo un 39% de la población está satisfecha con la disponibilidad de servicios de salud de calidad en el área donde vive, en comparación con un 71% para el caso de los países de la OCDE (ver Gráfico 3).

Las encuestas señalan que uno de los principales factores que influyen en la insatisfacción de los usuarios chilenos es la desprotección financiera. Los usuarios del sistema público señalan como principales problemas el trato recibido por parte del personal, los largos tiempos de espera para cirugías y la dificultad para atenderse con un especialista (CEP y Escuela de Salud Pública 2017). Por el lado de las Isapres, se mencionan los precios y la cobertura de enfermedades catastróficas (Velasco 2014).

Por último, a pesar de que el gasto en salud de Chile es similar al promedio de la OCDE, se evidencia una escasez de prestadores en el sistema. El Cuadro 1 muestra que el número de médicos y enfermeras,

así como el número de camas de hospital, se encuentra por debajo del promedio de la OCDE. Estos resultados posicionan a Chile en el grupo de países con mayor escasez en estos recursos sanitarios.

GRÁFICO 3. Población satisfecha con la disponibilidad de cuidados médicos de calidad en el área donde residen. Año 2020 (o el año más cercano según disponibilidad de información)



FUENTE: OCDE (2021) en base a Gallup World Poll 2020 (database).

De esta forma, se aprecia que Chile muestra buenos resultados de salud en términos comparados, pero existe un problema importante de acceso a servicios de salud de calidad demandados por la población. El nivel de satisfacción con la disponibilidad de cuidados de la salud de calidad es el tercero más bajo entre los países de la OCDE, lo que las encuestas chilenas asocian a la sensación de desprotección financiera que experimentan los usuarios. Junto con ello, a pesar de que el esfuerzo financiero que hace el país en salud es incluso mayor al promedio de los países de la OCDE, se observa una escasez en recursos claves, como el número de médicos y de camas de hospital, que estaría asociado a los problemas de desprotección financiera y oportunidad previamente detectados.

Se aprecia que Chile muestra buenos resultados de salud en términos comparados, pero existe un problema importante de acceso a servicios de salud de calidad demandados por la población. El nivel de satisfacción con la disponibilidad de cuidados de la salud de calidad es el tercero más bajo entre los países de la OCDE.

CUADRO 1: Indicadores de recursos de la salud. Año 2019

| Indicador | Chile | OCDE | Ranking |
|---|-------|------|---------|
| Número de médicos (por cada 100 mil habitantes) | 2,6 | 3,6 | 30/37 |
| Número de enfermeras (por cada 100 mil habitantes) | 2,9 | 8,8 | 35/38 |
| Número de camas de hospital (por cada mil habitantes) | 2,0 | 4,4 | 36/38 |

NOTA: Elaboración propia en base a OCDE (2021).

3.3. Pensiones

i) El derecho social en la Constitución actual y las leyes

La Constitución vigente reconoce el derecho a la seguridad social, siendo rol del Estado supervigilar su adecuado ejercicio y establecer cotizaciones obligatorias. Este deberá garantizar el acceso a prestaciones básicas uniformes a todos los ciudadanos, pudiendo ser a través de organismos públicos o privados.³⁷ Este derecho constitucional no se encuentra protegido por la garantía del recurso de protección. En Chile, el arreglo institucional de seguridad social se conoce como el Sistema Previsional, que se compone por el sistema de pensiones (riesgos de vejez, invalidez y muerte), sistema de salud (riesgos de enfermedad y embarazo), seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y el seguro de cesantía (riesgo de desempleo).³⁸

Con relación al subsistema de pensiones civiles,³⁹ el Decreto Ley N° 3.500 creó el esquema de capitalización individual en 1980, reemplazando al sistema de Seguridad Social que estaba vigente. Bajo este esquema se definió una cotización obligatoria del 10% del salario imponible de trabajadores dependientes e independientes,⁴⁰ que es administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Este sistema se modificó en 2008 con la creación de un sistema complementario de pensiones solidario de vejez e invalidez,⁴¹ introduciendo la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, que complementa las pensiones que provienen de las AFP. Estos beneficios son tanto para la vejez como para la invalidez y se focalizan en los hogares pertenecientes al 60% más pobre. Esta nueva reforma también implicó una serie de cambios al funcionamiento del sistema de AFP, donde destaca la creación de un sistema de licitación bianual para las nuevas afiliaciones, la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes y el fortalecimiento del ahorro voluntario (Bentancor 2020).

³⁷ Constitución 1980, artículo 19, numeral 18.

³⁸ Subsecretaría de Previsión Social: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/>

³⁹ En Chile el sistema de pensiones se divide en dos subsistemas con lógicas y normativas distintas: el sistema de pensiones civiles y el militar, régimen de prestaciones definidas, que rige a las Fuerzas Armadas y de Orden y las Fuerzas de Seguridad Pública y Gendarmería de Chile.

⁴⁰ Ley N° 21.133 establece la incorporación de los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios, a los regímenes de protección social, a partir de 2019.

⁴¹ Ley N° 20.255.

La última modificación al sistema es del año 2022, con la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) que reemplazó a la pensión y aportes solidarios.⁴² Este beneficio de carácter no contributivo, es un monto fijo de pensión al que acceden todas las personas de 65 años o más que cumplan con los requisitos de asignación.⁴³ En los últimos diez años se han realizado otros intentos de reformas para aumentar las pensiones, entre otras cosas incrementando las tasas de jubilación y modificando la institucionalidad de seguridad social, pero han resultado infructuosas⁴⁴. Entre algunos de los cambios organizativos propuestos estaba la creación de una administradora de pensiones estatal.

En la actualidad existe un proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones que propone mantener el sistema de capitalización individual complementándolo con un componente de ahorro colectivo o seguro social.⁴⁵ Este se financiará con una cotización adicional del 6% que se registrará en cuentas nacionales y entregará tanto derechos de pensión futuros como una serie de beneficios intra e inter-generacionales. El proyecto también plantea cambios sustanciales en la institucionalidad, eliminando las AFP, creando un monopolio estatal en la administración de las cuentas y permitiendo inversores tanto privados como públicos.

La regulación de las pensiones ha experimentado cambios importantes en el último tiempo, en especial el área solidaria, pero no se han podido alcanzar los acuerdos para la reforma del sistema contributivo, después de una discusión de casi una década. Más que en restricciones regulatorias o constitucionales, el problema ha radicado en la dificultad de encontrar acuerdo entre las principales fuerzas políticas, a pesar de que existe consenso en la necesidad urgente de una reforma que haga frente a los cambios estructurales de la sociedad chilena.

Más que en restricciones regulatorias o constitucionales, el problema ha radicado en la dificultad de encontrar acuerdo entre las principales fuerzas políticas, a pesar de que existe consenso en la necesidad urgente de una reforma que haga frente a los cambios estructurales de la sociedad chilena.

⁴² Ley N° 21.419, que crea la pensión garantizada universal y modifica los cuerpos legales que indica.

⁴³ Requisitos: i) tener 65 años o más, ii) no ser parte del 10% más rico de la población, iii) recibir una pensión base menor a \$1.048.2007, y iv) acreditar residencia en Chile.

⁴⁴ Las dos últimas administraciones impulsaron infructuosamente sendos Proyectos de Ley: 1) Boletín N° 11373-13 de 2017 (Proyecto de ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario; y 2) Boletín N° 12212-13 de 2018 (Proyecto de Ley que mejora pensiones del sistema de pensiones solidarias y del sistema de capitalización individual, crea nuevos beneficios de pensión para la clase media y las mujeres, crea un subsidio y seguro de dependencia, e introduce modificaciones en los cuerpos legales que indica).

⁴⁵ Boletín N° 15480-13 que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.

ii) Acceso al derecho

El actual sistema de pensiones ha sufrido diversos cambios, donde finalmente hoy está compuesto por tres pilares:

1. Pilar de ahorro obligatorio: corresponde a la capitalización obligatoria individual que todos los trabajadores deben realizar y que es administrada por las AFP. Es así que, a partir de la rentabilidad generada por los fondos a largo plazo, los aportes de los trabajadores se capitalizan durante su periodo laboral y generan el monto sobre el cual se calcula cada pensión.
2. Pilar de ahorro voluntario, mediante el Ahorro Previsional Voluntario (APV): son aportes individuales que cada trabajador realiza para complementar su pensión y, a la vez, obtener un complemento estatal o beneficios tributarios, según el régimen que se elija. Estos ahorros son administrados por entidades privadas, que puede ser a través de las mismas AFP o de otros actores privados
3. Pensión garantizada universal (PGU): este beneficio, de carácter no contributivo, es un monto fijo de pensión al que acceden todas las personas de 65 años o más que cumplan con los requisitos de asignación, y reemplaza tanto a la Pensión Básica Solidaria (PBS) como al Aporte Previsional Solidario (APS).

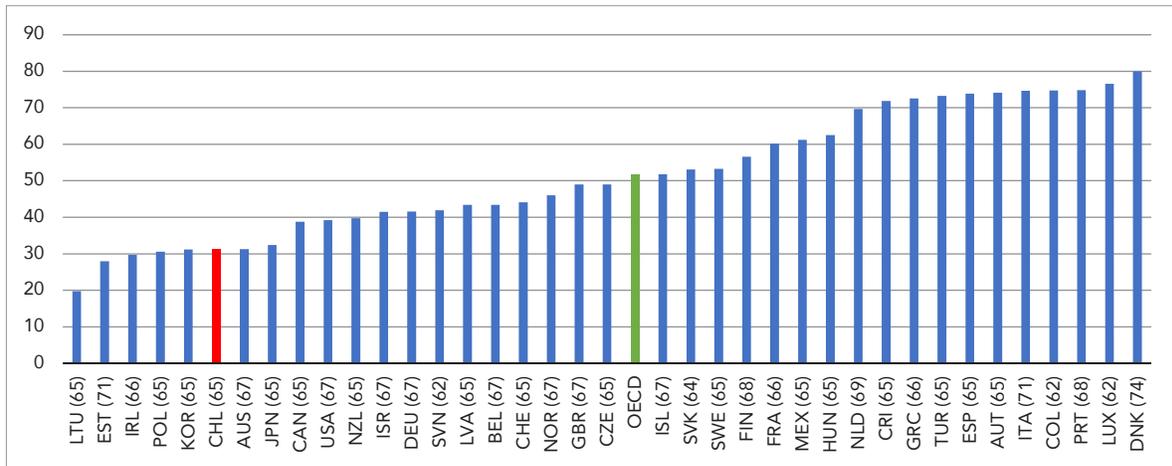
Existe consenso en que el principal problema del sistema de pensiones chileno es que no entrega pensiones adecuadas para una proporción relevante de la población. Una multiplicidad de causas explica esta situación, destacando especialmente la baja tasa de cotización comparada y la alta tasa de informalidad laboral, lo que se traduce en bajas densidades de cotización, especialmente en los tramos de ingresos más bajos (Morales y Vergara 2018). Según la Superintendencia de Pensiones, el monto mediano de las pensiones de vejez autofinanciadas fue de UF 5,7 en septiembre de 2022⁴⁶, equivalente a cerca del 95% de la línea de la pobreza actual.

Las tasas de reemplazo calculan la medida con que el sistema de pensiones proporciona un ingreso de jubilación para reemplazar los ingresos laborales. La OCDE calcula una tasa de reemplazo teórica bruta (antes de impuesto), utilizando una serie de supuestos para asegurar comparabilidad entre los países⁴⁷. Tal como se muestra en el Gráfico 4, Chile se ubica en el lugar 33 de 38 países en términos de la tasa de reemplazo, donde la pensión equivaldría al 31% del último ingreso laboral de un hombre de ingreso medio. Este valor está lejos del 52% que corresponde al promedio de los países de la OCDE, aunque debe notarse que esta comparación no incluye el efecto de la PGU que entró en vigor el año 2022.

⁴⁶ Estadísticas e Informes de la Superintendencia de Pensiones. Informe: Pensiones Pagadas.

⁴⁷ Entre otras cosas, asumiendo un 100% de cotizaciones durante la vida laboral

GRÁFICO 4: Tasa de reemplazo bruta a la edad de retiro de cada país para los países de la OCDE (hombres con ingreso promedio). Situación en el año 2020



NOTA: Tasa de reemplazo considerando ingreso promedio. La edad de jubilación de cada país está entre paréntesis en el eje horizontal.
FUENTE: OCDE (2021).

Sin embargo, es importante mencionar que la introducción de la PGU en 2022 cambia el mapa de las tasas de reemplazo en el país. En efecto, para los tramos de ingresos más bajos, la tasa de reemplazo mediana estaría por sobre el 100%, superando el promedio de los países de la OCDE. En este escenario, los trabajadores con rentas medias y media-altas todavía mantendrían tasas de reemplazo bajo el promedio de la OCDE, afectando especialmente a las mujeres (Ugarte y Vergara 2022).

En suma, en base a los últimos cambios en el sistema de pensiones, con la introducción de la PGU, las tasas de reemplazo de una parte importante de la población han mejorado de forma sustancial, quedando por sobre el promedio de los países desarrollados. Sin embargo, se hace necesario avanzar en una reforma al sistema contributivo de seguridad social, donde existe consenso en que se requiere una mayor cotización laboral, mayores edades de jubilación, y avanzar en políticas que fomenten la formalidad laboral de manera de aumentar las tasas de densidad de cotizaciones.

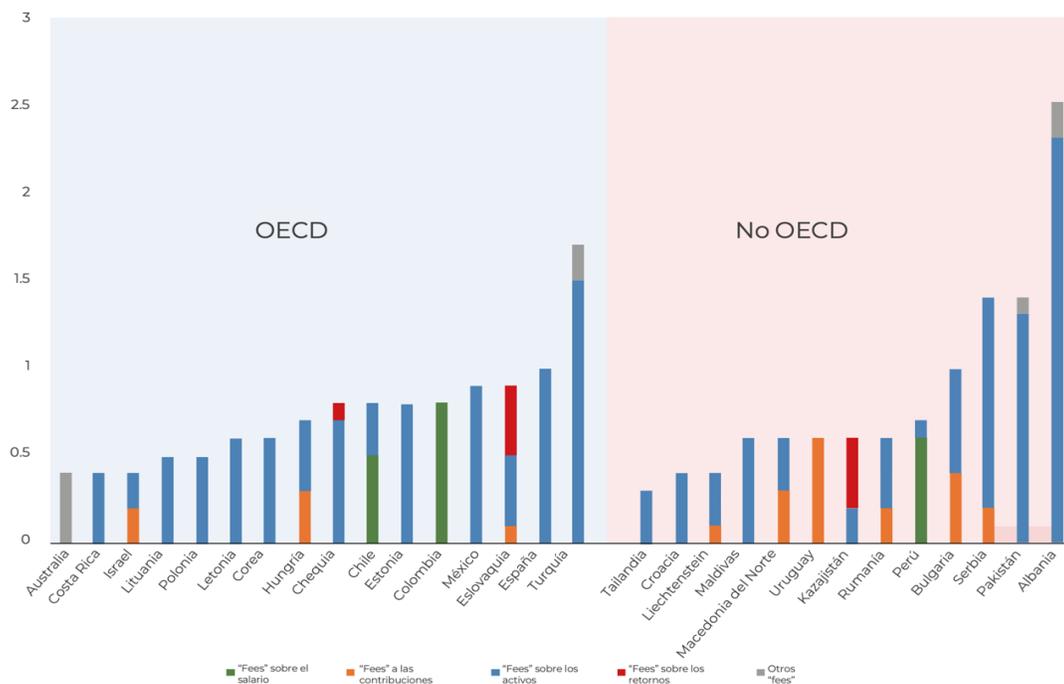
Se hace necesario avanzar en una reforma al sistema contributivo de seguridad social, donde existe consenso en que se requiere una mayor cotización laboral, mayores edades de jubilación, y avanzar en políticas que fomenten la formalidad laboral de manera de aumentar las tasas de densidad de cotizaciones.

iii) Costo y eficiencia comparada

Chile presenta comisiones anuales por la administración de los fondos de pensiones que se posicionan en el medio de los otros países analizados por la OCDE (IMF 2021). A pesar de la dificultad que implica realizar comparaciones en este ámbito por la heterogeneidad de los sistemas de pensiones en el mundo, es posible comparar a Chile con algunos países de la OCDE. Como se aprecia en el Gráfico 5, Chile presenta una comisión de 0,8% sobre el total de activos, similar a países como República Checa y Estonia, pero por debajo de otros como España y México. En este escenario, Chile es uno de los pocos países en que una parte importante de la comisión es cobrada sobre el salario, y no sobre los activos, como en la mayoría de las otras naciones.

Al mismo tiempo, como se puede observar en el Gráfico 6, la rentabilidad de los fondos de pensiones en Chile se encuentra sobre el promedio de los países analizados por la OCDE. Chile evidencia una tasa real de 3,4%, mientras el promedio de rentabilidad anual real de los últimos 15 años es de 2,6%.

GRÁFICO 5. Comisiones anuales cobradas a los afiliados como porcentaje del total de activos. Años 2019 o último disponible

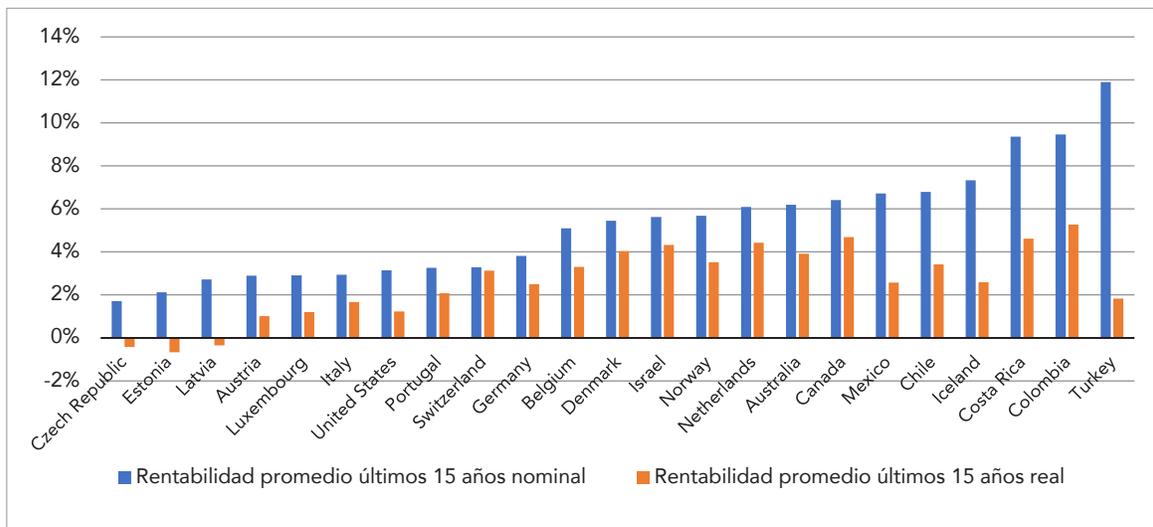


FUENTE: IMF, 2021⁴⁸

⁴⁸ Working Papers 2021, 232; 10.5089/9781513596112.001.A001. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2021/232/article-A001-en.xml>

Estos resultados indican que el sistema de administración de fondos de pensiones chileno es relativamente eficiente al compararlo con otros países desarrollados. Junto con tasas de rentabilidad real sobre el promedio, las comisiones cobradas por la administración de los activos estarían en la media de otros países. Esto no implica que no existan posibilidades de mejora en el sistema actual, pero resalta que el sistema ha sido eficiente en convertir los ahorros de los cotizantes en pensiones futuras.

GRÁFICO 6. Tasa de rentabilidad anual geométrica de los planes de retiro en 2020. Rentabilidad real y nominal para los últimos 15 años



FUENTE: OCDE, 2022.

3.4. Diagnóstico general

La convergencia histórica global sobre la incorporación de derechos sociales y económicos en la Constitución es heterogénea, en cuanto a su estatus formal, alcance y naturaleza de tales derechos. Las variables regionales y de tradición jurídica (civil, común, islámico o consuetudinario) son las principales predictoras de la incorporación de estos derechos en la Constitución y el tipo de garantía (Chilton y Versteeg 2020). En Latinoamérica, el 100% de las Constituciones analizadas por Jung, Hirschl y Rosevear (2014), tiene presente el derecho a la educación, mientras que en Europa occidental y América del Norte solo alrededor del 65% de las constituciones lo incluye. De hecho, las Constituciones de América Latina tienen la mayor presencia de derechos económicos y sociales. La protección al medio ambiente, a la sindicalización, educación y el derecho al salario justo está presente en más del 90% de las constituciones en esta región. Al menos un derecho social está presente en cerca del 90% de las constituciones y en la mayor parte de ellas (70%) es judicializable (Jung, Hirschl y Rosevear 2014). Por

otro lado, la mayor parte de las constituciones de Europa occidental y de origen anglosajón no tienen una presencia importante de derechos sociales y económicos, siendo los más comunes el derecho a la sindicalización y a la educación (Eyzaguirre y Sanhueza 2021).

Sobre los antecedentes revisados en las secciones anteriores, podemos realizar algunas observaciones generales del estado actual de los tres bienes revisados en este artículo, que satisfacen los derechos sociales a la educación, salud y previsión.

Educación: El sistema educacional chileno, aunque con una normativa constitucional muy extensa y a pesar de haber experimentado cambios significativos en los últimos años, propicia una convivencia entre proveedores estatales y privados. El sistema escolar aún se encuentra en proceso de implementación de ciertas reformas, como la Nueva Educación Pública (NEP) y, en menor medida, la Ley de Inclusión Escolar. Este marco constitucional y legal, sin embargo, presenta brechas en la distribución equitativa de recursos, particularmente evidentes en la educación parvularia. Además, se enfrenta a desafíos para mejorar la calidad y equidad del acceso a la educación escolar, reduciendo las disparidades en el rendimiento académico según el nivel socioeconómico y la deserción escolar, la que se ha visto exacerbada por la pandemia. En cuanto a la eficiencia, Chile se destaca por su alto gasto en educación como porcentaje del PIB, especialmente en educación superior. Sin embargo, su inversión en educación escolar podría optimizarse para promover mejores resultados de aprendizaje.

Salud: El sistema de salud de Chile, pese a integrar la participación privada, enfrenta deficiencias institucionales que afectan su eficacia y eficiencia. El acceso a la protección de salud se ve obstaculizado por una serie de dificultades, como la falta de protección financiera y largas listas de espera en el sector público, así como una regulación deficiente del mercado privado. Aunque Chile presenta buenos resultados de salud comparados, el nivel de satisfacción de la población con la calidad de la atención sanitaria es uno de los más bajos entre los países de la OCDE, vinculado a una sensación general de desprotección financiera y a una escasez de recursos claves como médicos especialistas, enfermeros y disponibilidad hospitalaria. A pesar de que el derecho a la protección de la salud no se encuentra cubierto por el recurso de protección en la Constitución vigente, se ha producido una creciente judicialización del sistema, con el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema asumiendo roles reguladores generales, en un contexto de crisis sanitaria agravada por la pandemia. Esta compleja situación refleja la necesidad de una regulación efectiva y una reevaluación del papel de los sectores público y privado en la provisión de servicios de salud.

Pensiones: El sistema de pensiones ha experimentado importantes cambios regulatorios en los últimos años. Sin embargo, a pesar de la urgencia reconocida por todos los actores debido a los cambios estructurales en la sociedad chilena, el desacuerdo político ha obstaculizado la necesaria reforma del sistema contributivo. A pesar de este estancamiento, se han logrado avances en el acceso a las pensiones a través de la introducción de la Pensión Garantizada Universal (PGU), mejorando sustancialmente las tasas de reemplazo para las personas de menores ingresos del país, superando el promedio de los

países desarrollados. No obstante, persiste la necesidad de una reforma del sistema contributivo que considere un aumento en las contribuciones laborales, el avance hacia edades de jubilación más altas y equitativas según género y políticas que promuevan la formalidad laboral para incrementar las tasas de densidad de las contribuciones. En términos de costo-eficiencia, el sistema privado de administración de fondos de pensiones destaca en comparación con otros países desarrollados, con tasas de rentabilidad real superiores al promedio —en el pasado— y comisiones de administración en línea con el promedio internacional, subrayando su capacidad para convertir eficientemente los ahorros de los cotizantes en pensiones futuras. A pesar de su eficiencia, existen posibilidades de mejora sustanciales en el diseño del actual sistema. Después de 3 intentos diferentes en los últimos años, hoy existe un nuevo proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones que propone mantener el sistema de capitalización individual complementándolo con un componente de ahorro colectivo o Seguro Social⁴⁹. Este se financiará con una cotización adicional del 6% que se registrará en cuentas nocionales y entregará tanto derechos de pensión futuros como una serie de beneficios intra e intergeneracionales. El proyecto también plantea cambios sustanciales en la institucionalidad, eliminando las AFP —como las conocemos hoy—, creando un monopolio estatal en la administración de las cuentas (*front office*) y permitiendo inversores tanto privados como públicos (*back office*).

En conclusión, el derecho a la educación presenta una regulación que, aunque intensiva en la cantidad de normas y regulaciones legales, ha permitido la provisión mixta en todos los niveles, una cobertura casi universal en su nivel escolar y elevada en el nivel terciario, aunque aún deficitaria en el nivel pre-escolar. El mayor problema del derecho a la educación es el de costo-eficiencia en calidad del sistema escolar, pues el retorno de la inversión que realiza el país en aprendizajes está por debajo de lo que obtienen otros con una inversión similar; que, sumado a las graves consecuencias producidas por el excesivo cierre de los establecimientos educacionales producto de la pandemia, hacen que el desafío en mejorar la calidad de la educación sea urgente. En el caso del derecho a la salud se observan problemas de diseño institucional serios que no han permitido una adecuada articulación de los actores privados con el público ni con la satisfacción de las expectativas de los usuarios. Y, por último, el sistema de pensiones, como también las debilidades del mercado laboral, carecen de un diseño óptimo capaz de entregar pensiones más altas. Aunque se han propuesto reformas importantes en los últimos años, el sistema político no ha sido capaz de alcanzar acuerdos amplios para implementarlas.

⁴⁹ Boletín N° 15480-13 que crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.

4.

RECOMENDACIONES PARA EL DEBATE CONSTITUCIONAL

El anteproyecto de nueva constitución, aprobado por el Consejo Experto, incorpora como gran innovación el Estado social y los derechos sociales. A diferencia de la Constitución vigente que concibe los derechos sociales como aspiraciones, la propuesta de la Comisión Experta les entrega mecanismos de exigibilidad más precisos. Para su concreción, sin embargo, el texto promueve un avance incremental, entendiendo el Estado Social como una extensión de la institucionalidad de bienestar ya existente en el país (lo que explica la escasez de artículos transitorios para reglamentar el régimen de tránsito).

El anteproyecto condiciona a tres criterios el despliegue de los derechos sociales: la provisión mixta, la progresividad y la responsabilidad fiscal. Cada uno de los derechos sociales presenta desafíos particulares en su ámbito sectorial, los cuales deben ser abordados a través de legislación que se base en dichos principios mencionados. Sin embargo, es importante reconocer que también existen desafíos transversales que requieren la colaboración y coordinación entre el sector público y el privado. En este sentido, es necesario contar con un Estado moderno capaz de ofrecer respuestas efectivas que involucren altos niveles de coordinación y colaboración, para así brindar bienestar a la ciudadanía y estar a la altura de sus necesidades.

[El anteproyecto condiciona a tres criterios el despliegue de los derechos sociales: la provisión mixta, la progresividad y la responsabilidad fiscal.](#)

Cooperación público-privada

El anteproyecto otorga un papel relevante al Estado —aunque no exclusivo— en la provisión de bienes y servicios esenciales para asegurar que todos los ciudadanos alcancen el nivel de vida necesario que garantice su libertad y participación como miembros de la comunidad política. En otras palabras, un Estado Social de Derecho. Justamente, es ahí donde se plasma la esencia de la colaboración público-privada en la provisión de los derechos sociales, donde corresponde a la regulación dar forma al rol social que tienen las distintas prestaciones por parte de la sociedad civil. En el contexto internacional, en general se aprecia que no existe una única forma de regulación. Sin embargo, ésta debiera ser una que permita al sector privado colaborar o complementar los servicios estatales, formando parte de un

sistema único (Correa et al. 2021). Esta regulación es asimismo normalmente materia de ley y no de la Constitución, que permita ir adecuándola a través del tiempo.

Este es un aspecto particularmente relevante en el ámbito de la salud, donde existe consenso que la regulación vigente impide la colaboración y complementariedad entre el sector estatal y el privado. El derecho a la protección de la salud en el anteproyecto⁵⁰ innova en comparación a la constitución vigente al establecer que los ámbitos de este derecho incluyen las dimensiones físicas, mental y social. También se establecen nuevos criterios en el acceso a este derecho, incluyendo a los de “libre” e “igualitario”, los de “universal” y “oportuno”. Además, el anteproyecto especifica las acciones de coordinación y control del Estado en este ámbito, mandando el aseguramiento de “su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad”, haciéndose eco del enfoque de salud basado en derechos humanos de la Organización Mundial de la Salud⁵¹. Sin embargo, estas nuevas cláusulas podrían ser meras declaraciones si la regulación no se perfecciona.



Creemos que hay que ir más allá de la tradicional dicotomía público-privado que ha dominado la discusión constitucional, hacia un enfoque más colaborativo.

Creemos que hay que ir más allá de la tradicional dicotomía público-privado que ha dominado la discusión constitucional, hacia un enfoque más colaborativo. Un prisma adecuado para analizar y profundizar en esta colaboración es aquella de redes de política pública para la producción de bienes colaterales (Willke 2014, Mascareño, 2023). Esta modalidad combina la autonomía y especialización de actores de diversos orígenes, intereses y alcances territoriales (local, comunal, regional, nacional, e incluso transnacional), con el objetivo de contribuir a la generación y universalización de bienes que satisfacen derechos sociales. Las redes de política pública permiten la convergencia de conocimientos y capacidades técnicas y financieras dispersas en la sociedad, orientándolas hacia el bienestar colectivo. En este sentido, se propone una reconfiguración del Estado, no ya como único proveedor de bienes, sino como parte de un tejido de relaciones en donde las libertades individuales y las responsabilidades estatales de universalidad coexisten y se potencian mutuamente (Mascareño, 2023). La creación y mantenimiento de bienes colaterales bajo este prisma, sin embargo, requiere de una constante deliberación y negociación entre los diferentes actores involucrados para garantizar que los beneficios de estas colaboraciones se traduzcan efectivamente en mayor bienestar social.

⁵⁰ Anteproyecto de Constitución Política de Chile, artículo 16, numeral 21.

⁵¹ OMS, 2022: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/human-rights-and-health>

El anteproyecto avanza en esta línea incorporando, entre los mecanismos de participación del Capítulo III, los “Foros de Participación Ciudadana”⁵². Se trata de instancias de colaboración para la resolución de una materia específica de debate público de alcance nacional, regional o comunal. Estos foros de carácter consultivo tienen el deber de deliberar y realizar recomendaciones sobre los asuntos que se sometan a su conocimiento, por lo que se constituyen en efectivos mecanismos descentralizados de coordinación. Es destacable que el anteproyecto proponga la selección aleatoria de los integrantes de estos foros entre los ciudadanos, lo que impedirá que estos sean capturados por aquellos ciudadanos con más recursos para la movilización política o por técnicos y especialistas. Estos foros de alguna manera constitucionalizan mecanismos de deliberación que no son ajenos a nuestra práctica política: en Chile existe una ya asentada tradición de “Comisiones” para abordar temas específicos de interés público. Estas instancias pueden ser útiles no sólo para la elaboración de recomendaciones en la que estén representadas las diferentes visiones y valores de los ciudadanos, sino que también pueden ser instancias de recopilación y sistematización de buenas prácticas privadas o de colaboración público-privada a nivel local o regional.

Sostenibilidad fiscal

La atención que el anteproyecto pone al problema de la escasez y el uso alternativo de los recursos públicos es una importante innovación del anteproyecto frente al texto constitucional vigente. Ella se refleja en la reiteración del principio de responsabilidad fiscal en diversos artículos relacionados con los derechos sociales (e.g., Artículo 1, Artículo 24, entre otros). Y es que la provisión de derechos sociales implicará necesariamente un aumento del gasto público en el mediano y largo plazo. Sin embargo, junto con el de responsabilidad fiscal, el texto debiera también incorporar el principio de “sostenibilidad fiscal”, entendida como el equilibrio en las finanzas públicas de las necesidades presentes con los esfuerzos y las cargas de las generaciones futuras (Consejo Fiscal Autónomo 2023). Esto robustecería la preocupación del anteproyecto por los equilibrios entre prestaciones y gasto fiscal en el presente y en el futuro.

En esta misma línea, otro aspecto a precisar en el anteproyecto dice relación con el mandato al Estado para que emplee “el máximo de recursos disponibles, con responsabilidad fiscal”⁵³ para realizar los derechos sociales. Como lo ha advertido recientemente el Consejo Fiscal Autónomo (2023), el Estado también debe, en el marco de la regla fiscal de balance estructural, destinar recursos a ahorro neto en las fases expansivas del ciclo económico, de modo de usarlos en las fases contractivas.

Para evitar que otros poderes del Estado establezcan la manera en que se concretan los derechos sociales, el anteproyecto delega en la ley “las medidas adecuadas para la realización de los derechos sociales”, agregando que “los tribunales no podrán definir o diseñar políticas públicas” que los mate-

⁵² Anteproyecto de Constitución Política de Chile, artículo 50.

⁵³ Anteproyecto de Constitución Política de Chile, artículo 24, letra e.

rialicen⁵⁴. Con todo, es incierto cómo respondería la Corte Suprema a este mandato de progresividad y responsabilidad fiscal. Una característica del recurso de protección es que los jueces tienen libertades para adoptar todas las medidas que exija el restablecimiento del imperio del derecho afectado, lo que en la práctica hace casi imposible una limitación como la que se propone.

Es más, la restricción constitucional del anteproyecto es ambigua y por tanto insuficiente. El artículo deja fuera de la competencia de los tribunales las políticas públicas, pero debiera establecer adicionalmente que sus fallos no pueden afectar ni la responsabilidad y/o sostenibilidad fiscal ni el gasto público. Adicionalmente, al introducirse un recurso de protección especial para derechos sociales donde se posibilita a la Corte Suprema agrupar recursos de protección al conocer las apelaciones⁵⁵, se generan incentivos para emitir sentencias de carácter estructural. Para robustecer el enfoque de que los tribunales no deben definir o diseñar políticas públicas, ni generar presiones de gasto público con este propósito, el Consejo Fiscal Autónomo (2023) ha sugerido establecer una instancia de reclamación ante la cual el Poder Ejecutivo pueda recurrir si considera que un fallo de tribunales define o diseña políticas públicas, generando presiones de gasto. Esta es una fórmula que podría ser elaborada por los consejeros constitucionales.

Un Estado moderno

La perspectiva descrita en los párrafos anteriores, así como el diagnóstico de los derechos sociales presentado en que se reconocen graves falencias de eficiencia tanto en salud, pensiones y educación, reconocen que las dinámicas sociales del siglo XXI son complejas y requieren respuestas que implican altos niveles de coordinación y colaboración. En este sentido, varias de las debilidades en los derechos sociales estudiados radican en un Estado que no está a la altura del desafío. Esto pone de manifiesto la necesidad de no solo articular tanto lo público con lo privado, sino que se requiere lograr una articulación efectiva al interior del propio Estado.

La complejidad de esta tarea trasciende el clásico dilema del porcentaje del gasto público en relación con el PIB, o cuántas más o menos reparticiones. Resulta evidente que durante estos 30 últimos años, la ciudadanía ha estado financiando a un Estado cuyo crecimiento ha superado sus ingresos. El porcentaje del PIB destinado al Estado ha aumentado del 21% en 1990 al 25% en 2022. Si bien este aumento podría ser atribuido a la creciente complejidad de las variadas y múltiples necesidades sociales, el desafío crucial —más que decretar desde arriba hacia abajo el tamaño del Estado— es abordar el aumento de especialización y fragmentación producido bajo un deficiente nivel de coordinación y de ineficiencias en el uso de recursos públicos —se estima que cerca 1,8% del PIB es mal gastado (BID, 2018) y que el 44% de los programas no sociales fueron objetados técnicamente por Dipres—, que

⁵⁴ Anteproyecto de Constitución Política de Chile, artículo 25.

⁵⁵ Anteproyecto de Constitución Política de Chile, artículo 26, número 6.

junto con que las dirigencias de turno han tendido a capturarlo a través de consideraciones clientelares más que profesionales.

En cuanto a la modernización de la burocracia estatal de Chile, es necesario considerar el actual modelo de división de responsabilidades, el cual ha presentado dificultades para alcanzar objetivos estratégicos debido a la falta de claridad en los roles y alineación de objetivos entre las diversas entidades estatales (ministerios, subsecretarías, servicios). Proponemos la institucionalización de ‘Centros de Gobierno’ (Aninat y Razmilic 2017) que proporcionen asesoría estratégica a las administraciones de turno y coordinen los objetivos de los gobiernos, transfiriendo ciertas funciones de los ministerios a esta nueva entidad para fomentar la estabilidad y el seguimiento efectivo del desempeño estatal.



La complejidad de esta tarea trasciende el clásico dilema del porcentaje del gasto público en relación con el PIB, o cuántas más o menos reparticiones.

Por otro lado, es crucial modernizar el empleo público, promoviendo un nuevo modelo de carrera funcionaria que garantice eficiencia, integridad y principios técnicos y profesionales. A pesar de que el anteproyecto propone una ley para el empleo público, es esencial separar la administración pública del gobierno de turno y regular a los asesores temporales de carácter técnico-político. Un caso paradigmático es la situación en salud en que se observa una politización de las decisiones técnicas. Además, para garantizar un trato digno y objetivo a los ciudadanos por parte de la administración, es fundamental promover la meritocracia en el acceso y promoción dentro del aparato burocrático, así como establecer procesos de desvinculación imparciales y transparentes. De este modo, se puede lograr un funcionamiento del Estado eficiente y efectivo, desde los niveles más altos hasta los más locales.

Junto con lo anterior, en educación también hay algunos aspectos que deben relevarse. Por un lado, avanzar en la igualdad en el financiamiento, eliminando discriminaciones arbitrarias que existe en el nivel parvulario. Además, se deben establecer mejores niveles de coordinación entre las diferentes instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, así como con los establecimientos educativos, con el objetivo de orientar todos estos esfuerzos hacia un cambio en la trayectoria que hemos seguido en términos de resultados en el sistema educativo chileno. Esto permitirá que el proceso de enseñanza-aprendizaje que tiene lugar en las aulas se desarrolle de manera más efectiva.

Por último, respecto al desafío de mejorar las pensiones seguirá siendo responsabilidad del Congreso. El anteproyecto avanza en disminuir la fragmentación política y promover la búsqueda de acuerdos que puedan destrabar la situación actual. Según se establece en el anteproyecto, es evidente que las futuras modificaciones se enfocarán en aspectos de mejora dentro de un sistema similar al actual. Esto implica que se buscarán mejoras a través de contribuciones tanto de cotizaciones laborales como de impuestos generales. El objetivo será encontrar un equilibrio entre el ahorro individual necesario y la solidaridad requerida, combinando estas fuentes de recursos, además de la aumentar la legitimidad que un sistema como este requiere. Complementariamente, será necesario acompañar estas medidas con reformas en el ámbito laboral, ya que es allí donde se encuentran las principales debilidades que se reflejan posteriormente en las pensiones de las personas al finalizar su etapa laboral.

Conclusión

En conclusión, el anteproyecto constitucional aprobado por el Consejo Experto representa una importante innovación al incorporar el Estado Social y los derechos sociales como derechos constitucionales, en línea con lo planteado por las bases constitucionales iniciales. A diferencia de la constitución vigente, que considera los derechos sociales como aspiraciones, el texto de la Comisión Experta los destaca y fortalece, como también busca una armonización con la responsabilidad fiscal.

Sin embargo, es importante considerar que un contenido más amplio en la Constitución puede reducir el espacio de deliberación democrática y dificultar la modificación de acuerdos constitucionales. Por tanto, es necesario tomar precauciones en esta segunda etapa del proceso constituyente para evitar limitar la participación y flexibilidad futura.

La colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales ha sido una tradición en Chile, con la sociedad civil desempeñando un papel importante en la educación, salud y pensiones. Este aspecto ha sido contemplado desde las bases del acuerdo constitucional y se refleja en el anteproyecto.

Para que este nuevo texto constitucional no se quede en meras declaraciones, es fundamental impulsar la modernización del Estado. Esto implica mejorar la eficiencia y responsabilidad en el cumplimiento de las funciones públicas, proporcionar servicios y bienes que estén acordes a la dignidad de las personas, reflejar prioridades en la asignación de recursos fiscales, abordar la desigualdad desde los territorios y mantener una política de tolerancia cero frente a los abusos y la corrupción. Estos aspectos, junto con el desarrollo de políticas a nivel sectorial —plasmadas en este documento—, son fundamentales para garantizar las demandas y necesidades de la ciudadanía dentro del marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Referencias

- Abud, M. J., Quiroga, J. y Ugarte, G. 2023. Precondiciones para la construcción de un Estado social en Chile. *Puntos de Referencia* 644. Centro de Estudios Públicos.
- Arteaga, Ó., Beyer, H., Martínez, S., Santelices, E. Velasco, C., Villarino, S., Ilabaca, J., León, AS., Martínez, R., Muñoz, F., Poblete, F., Silva, N, y Sulbrant, J. (coords). 2017. Propuesta de modernización y fortalecimiento de los prestadores estatales de servicios de salud. Santiago: Centro de Estudios Públicos y Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile.
- Arts, W. y Gelissen, J. 2002. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(2), 137-158.
- Banco Interamericano de Desarrollo 2018. Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Disponible en: <https://flagships.iadb.org/sites/default/files/dia/chapters/DIA-2018-Capi%CC%81tulo-3-La-%28in%29eficiencia-del-gasto-pu%CC%81blico.pdf>
- Barr, N. (2003). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199246599.001.0001>
- Benítez, A., Hernando, A. y Velasco, C. 2018. Radiografía del gasto de bolsillo en salud en Chile: Análisis del cambio en el gasto entre 2012 y 2016. *Puntos de Referencia* 491. Centro de Estudios Públicos.
- Bentancor, A. 2020. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 205 (LC/TS.2020/61), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bergh, A. y Bjørnskov, C. 2011. Historical trust levels predict the current size of the welfare state. *Kyklos*, 64(1), 1-19.
- Bernasconi, A., Fernández Darraz, E., and Follegati Montenegro, L. 2018. 'Erario Público e Iniciativa Privada. El Origen del Financiamiento Estatal a las Universidades Particulares en Chile'. *Universum (Talca)* 33(1):15-40. Doi: 10.4067/S0718-23762018000100015.
- Bonoli, G. 1997. Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of Social Policy* 26(3), 351-372.
- Butelmann, A., Duarte, F., Nehme, N., Paraje, G. y Vergara, M. 2014. Tratamiento para un enfermo crítico. Propuestas para el sistema de salud chileno, Informe de políticas públicas 4, Espacio Público.
- Camus G., Pablo, and Felipe Zúñiga H. 2007. 'La Salud Pública En La Historia de Chile'. *Anales Chilenos de Historia de La Medicina* 17(2):155-75.
- Castro Paredes, M. 2010. 'Gobiernos locales y educación en Chile en el siglo XIX: Una aproximación histórica'. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* 15(2010):93-124.
- Centro de Políticas Públicas UC 2022. Contribuciones a la discusión constitucional: la garantía de los derechos sociales. Participan: José Antonio Viera-Gallo (moderador), Claudio Alvarado, José Francisco García, Sandra Ponce de León y María Pía Silva.

CEP y Escuela de Salud Pública 2017. Propuesta de modernización y fortalecimiento de los prestadores estatales de servicios de salud. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/propuesta_modernizacion_cep_udechile.pdf

Chilton, Adam, and Mila Versteeg 2020. *How Constitutional Rights Matter*. New York: Oxford University Press.

Consejo Fiscal Autónomo 2023. 'Análisis de los principales aspectos fiscales en el anteproyecto de nueva Constitución'. Nota N° 12, 12 de julio de 2023.

Correa, P., Escobar, LE., y Eyzaguirre, S. 2021. 'Estado subsidiario y Estado empresario'. Pp. 173-203 En *Aspectos económicos de la constitución: alternativas y propuestas para Chile*, Editado por R. O. Valdés and R. Vergara. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Daniel, M. 2023. Promoviendo la competencia en el mercado de seguros de salud en Chile: Una mirada desde la economía del comportamiento, *Puntos de Referencia* 654, Centro de Estudios Públicos.

DIPRES 2014. Informe Final de Evaluación Programa Jardín Infantil JUNJI. Coordinadora: Carola Mansilla Evaluación DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139826_informe_final.pdf

Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Eyzaguirre, S. 2017. La Constitución y los Derechos Sociales: El límite de la democracia, *Puntos de Referencia* 472, Centro de Estudios Públicos.

Eyzaguirre, Sylvia, and Claudia Sanhueza 2021. 'La constitución y los derechos económicos y sociales'. Pp. 141-71 En *Aspectos económicos de la constitución: alternativas y propuestas para Chile*, Editado por R. O. Valdés and R. Vergara. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

García, JF. 2013. Nueva jurisprudencia sobre Isapres: Aspectos jurídicos y de política pública. Santiago: Libertad y Desarrollo.

García, JF y Verdugo, S. 2013. *Activismo judicial en Chile ¿Hacia el gobierno de los jueces?* Santiago: Libertad y Desarrollo.

García-Huidobro, J.E. 2010. Para hacer pública la educación pública. En Martinic, S. y Elacqua, G. (Editores). *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago: UNESCO – Pontificia Universidad Católica de Chile. (pp. 81-100).

Gómez, G. y García, J.F. 2021. Los derechos sociales y la nueva constitución: tensiones y desafíos técnicos. *Actualidad Jurídica* 44 (2021), Universidad del Desarrollo.

Greve, B. 2009. *The A to Z of the Welfare State*. Rowman & Littlefield.

Illanes Oliva, María Angélica 1993. En *El Nombre Del Pueblo, Del Estado y de La Ciencia: Historia Social de La Salud Pública – Chile-1880/1973 (Hacia Una Historia Social Del Siglo XX)*. Santiago: Ministerio de Salud de Chile.

IMF 2021. Assessing Chile's Pension System: Challenges and Reform Options. Autores: Samuel Pienknagura y Christopher Evans.

Izquierdo, S. y Ugarte, G. 2023. Crisis educacional escolar pospandemia. *Puntos de Referencia* 641, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/crisis-educacional-escolar-pospandemia/>

La Tercera 2022. Mineduc aplaza hasta 2027 entrada en vigencia de Nueva Educación Pública. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/mineduc-aplaza-hasta-2027-entrada-en-vigencia-de-nueva-educacion-publica/UDWHCN5AIBECVA7XZJFMWFXLVE/>

Jung, Courtney, Ran Hirschl, and Evan Rosevear 2014. 'Economic and Social Rights in National Constitutions'. *The American Journal of Comparative Law* 62(4):1043-94. Doi: 10.5131/AJCL.2014.0030.

Mascareño, A. 2010. 'Social Coordination through Public Policies: The Chilean Case'. *Cepal Review* 101:107-22.

Mascareño, A. (2023). Hacia una nueva arquitectura de Estado social: redes de política pública y bienes colaterales. En Centro De Estudios Públicos de Chile. <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/nvesti/nvesti-monitor-constitucional-numero-53-17-abril-2023/>

Morales, C. y Vergara, R. 2018. Aumentar la densidad de cotizaciones: Clave en una reforma efectiva de pensiones. Serie *Puntos de Referencia* N° 486. Centro de Estudios Públicos.

Navarro, E. 2012. 35 años del recurso de protección. Notas sobre su alcance y regulación normativa. *Estudios Constitucionales*, 10(2), pp. 617-642.

OECD 2017. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en.

OECD 2019. *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>.

OECD 2021. Health at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>.

OECD 2022. Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.

Ossa, Juan Luis 2007. 'El Estado y los particulares en la educación chilena, 1888-1920'. *Estudios Públicos* (106).

Ossa, J.L, Trujillo, J. y Ortega, M. 2023. Bases institucionales del proceso constituyente: un análisis de la tradición constitucional chilena. *Puntos de Referencia* 649, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/bases-institucionales-del-proceso-constituyente-un-analisis-de-la-tradicion-constitucional-chilena/>

- Pérez Mackenna, F.** 2023. Columna de Francisco Pérez Mackenna: “La reforma del gasto que pagamos.” *La Tercera*. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/columna-de-francisco-perez-mackenna-la-reforma-del-gasto-que-pagamos/RNTE5VL2LNCNTEQTBWW25CDPVA/>
- Rodríguez, D., Figueroa, F., Besa, B y Pinto S.** 2022. La educación en la propuesta de Constitución. Centro de Estudios Acción Educar. <https://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2022/08/La-educacion-en-la-propuesta-de-Constitucion-Accion-Educar.pdf>
- Serrano, S., Ponce de León, M. y Rengifo, F.** 2012. *Historia de la educación en Chile (1810-2010). Tomo I. Aprender a leer y escribir (1810-1880)*. Santiago: Taurus.
- Subsecretaría de Educación Parvularia** 2022. Informe de Caracterización de la Educación Parvularia 2021. Preliminar. Disponible en: <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/02/Informe-caracterizacion-EP-preliminar.-Agosto-2021.pdf>
- Subsecretaría de Evaluación Social** 2021a. Resultados Encuesta CASEN 2020 en Pandemia. Obtenido de plataforma Data Social. <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/736/1>
- Subsecretaría de Evaluación Social** 2021b. Principales resultados de la primera medición del bienestar social en Chile. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/bienestar-social/1ra_Medicion_del_Bienestar_Social_en_Chile_MDSF_.pdf
- Ugarte, G. y Vergara, R.** 2022. PGU y las tasas de reemplazo. *Puntos de Referencia* 634. Centro de Estudios Públicos.
- Velasco, C.** 2014. Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros desalud en Chile, *Propuestas de Política Pública* 3, Centro de Estudios Públicos.
- Velasco, C.** 2016. ¿Hacia dónde vamos en salud? Cómo avanzar hacia un sistema de seguros sociales, *Puntos de Referencia* 436, Centro de Estudios Públicos.
- Velasco, C., Butelmann, A., Lucarelli, C., y Sánchez, H.** 2018. Contribuciones para una reforma a los seguros de salud. Una propuesta y tres comentarios. *Puntos de Referencia* 482.
- Velasco, C.** (coord.) 2020. Propuestas para la modernización del Fondo Nacional de Salud. Santiago: Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/propuestas_para_la_modernizacion_del_fonasa_resumen_ejecutivo.pdf
- Venegas Espinoza, Fernando** 2021. ‘Mutualismo En Chile Central: La Clase Trabajadora y La Seguridad Social (1848-1922)’. *Revista de Historia (Concepción)* 28(2):334-91. doi: 10.29393/rh28-36mcfv10037.
- Willke, H.** 2014. *Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme*. Wiesbaden: Springer Verlag.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.
Coordinador académico: Sebastián Izquierdo
Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



[VER EDICIONES ANTERIORES](#) ↓