

Política Social

3

Política social: de las reformas continuistas a la rebelión contra el modelo

Eugenio Rivera Urrutia

Resumen

La política social definida entre cuatro paredes encuentra dificultades. El movimiento estudiantil -más allá de cuales sean sus logros definitivos- cambió la agenda. Demandas similares aparecerán en otros segmentos de la política social. Las alzas de precios de los planes de las ISAPRES, la ley corta y el proyecto de ley que reforma el sistema de salud, abrirán oportunidades para discutir sobre sus problemas de fondo. Algo similar se observa en relación con el sistema de capitalización individual. Las rentabilidades que se observan para los últimos 6 años ponen al menos un gran signo de duda sobre el futuro de las pensiones. Tras estos problemas parece estar haciendo crisis un modelo que buscaba estructurar sobre la operación del mercado y el repliegue del Estado, la provisión de educación, salud y la solución de los riesgos sociales que el Estado de Bienestar tradicional buscó resolver. Mientras que en los países desarrollados se asiste a su modernización, en Chile luego del experimento neoliberal y sobre la base de los avances del Plan Auge y la creación del pilar solidario en previsión, la construcción de un moderno Estado de bienestar vuelva a ponerse en la agenda. Este debate opone al gobierno con la oposición, pero también abre discusiones al interior de ésta última.

Introducción.

La política social aparecía a fines del semestre anterior más vinculada al "acuerdo tecnocrático" prevaleciente entre personeros de la Concertación y la Alianza desde el gobierno pasado, que al programa de Piñera. De ahí que el artículo correspondiente al segundo semestre del gobierno de Sebastián Piñera se preguntara si la política social era ¿Path dependent?¹ Ello explica que la rebelión estudiantil haya sorprendido tanto al Gobierno como a la oposición.

Las disonancias comenzaron, sin embargo, antes de que explotara el problema educacional. La idea del ingreso ético por ejemplo, que había sido desarrollado por la Comisión Presidencial de Trabajo y Equidad de la Presidenta Bachelet, representaba en la visión del gobierno de Piñera la posibilidad de asegurar un monto mínimo de ingresos sobre la base del aporte estatal. Esto permitía descomprimir la demanda salarial y bajarle el perfil a las reformas laborales. El tema fue sustituido en la agenda pública por el debate sobre la extensión del posnatal primero, y luego en la eliminación de 7% de contribución a la salud de los jubilados.

Aún cuando estos temas aparecían en el programa de gobierno del candidato Sebastián Piñera, son instalados en la agenda gubernamental con objetivos políticos claros: revertir la caída en la popularidad de la Administración y del propio Presidente e introducir una cuña en la popularidad de la ex Presidenta Bachelet. Dicha popularidad se había construido sobre la base de la creación del pilar solidario en previsión, la implementación del Plan Auge, la educación preescolar y los subsidios entregados a los más pobres en el año 2009 para atenuar el impacto de la crisis financiera internacional.

Estas medidas, al incluir beneficios que iban más allá de los extremadamente pobres, ponían además en cuestión la focalización que había orientado la política social bajo la dictadura de Pinochet y en ámbitos importantes de las políticas públicas de los sucesivos gobiernos de la Concertación². Por esta razón, las propuestas indicadas generaron críticas virulentas por parte de los sectores más conservadores de la alianza gubernamental, en particular el Instituto Libertad y Desarrollo, que incluso llegó a catalogar de "traición" estas políticas. Por otra parte, la estrategia del gobierno tuvo éxito al ingresar en un campo que la Concertación sentía como propio pero, además, evidenció en temas de gran sensibilidad popular la influencia del pensamiento neoliberal en esa coalición. De hecho personeros del llamado mundo tecnocrático cuestionaron con dureza, por regresiva, la "nueva" política social del Gobierno. No obstante esas posturas fueron fuertemente criticadas y se impusieron en la oposición criterios basados en una perspectiva de derechos.

En este contexto, las proposiciones de la Administración son llevadas mucho más allá de lo previsto por las autoridades gubernamentales, lo que a su vez genera tres consecuencias relevantes:

1 Ver Eugenio Rivera Urrutia (2011) "La política social al finalizar el primer año del gobierno de Sebastián Piñera: ¿Path dependent?"

2 En efecto, estos principios fueron dominante en varias áreas de la política social a lo largo de los 20 años de la Concertación. No obstante, con el Plan auge y la introducción de una política social basada en derechos comenzó en esa coalición política la coexistencia conflictiva entre la focalización y una política social de carácter universalista.

1) Pone en la agenda política el problema del financiamiento y con ello se multiplican las voces que demandan una reforma tributaria. Esta demanda tomaría aún más fuerza como efecto de las exigencias de un cambio profundo de la educación.

2) Los sectores empresariales y los grupos más doctrinarios de la derecha refuerzan sus ataques al Gobierno en cuanto se afirma que se está "gobernando con ideas que no son las nuestras".

3) Se empiezan a develar nuevos énfasis en la política social de la Administración, al transitarse desde un política que pone énfasis en restringir los beneficios a los extremadamente necesitados para mantener así el gasto público bajo, a otra que privilegia la ampliación de las oportunidades de negocios para el sector privado.

El debate gana con ello en complejidad, pues se entrecruzan discusiones sobre los fundamentos de la política social con los temas tributarios ampliando, aún más, las dificultades políticas de la Administración y de la coalición de gobierno. El mismo día que el ministro de Hacienda informa que ha realizado una emisión internacional de bonos en dólares y pesos, el ministro de Economía plantea mantener el impuesto a las empresas en 20% y no retornar al nivel de 17%³.

La movilización estudiantil a partir del mes de mayo reformula la agenda pública. En semanas el debate educacional se concentra en el fin del lucro y de la municipalización de la educación y en la gratuidad de la enseñanza. Pese a los augurios de que la movilización terminaría con las vacaciones de invierno, al cierre del presente artículo, los estudiantes discuten como abordar con el gobierno la agenda propuesta por ellos y continúan con las movilizaciones. El movimiento se gesta sobre un malestar social generalizado que refleja la irritación con dimensiones particulares del modelo económico – social y político (abusos generalizados en contra de los ciudadanos como consumidores, alto endeudamiento, débil preocupación por el Medio Ambiente, sistema político excluyente) que convergen en una gran crítica a la desigualdad.

Se fortalece así la percepción de que se atraviesa por una crisis de proporciones. Se observa un Gobierno con reducida capacidad de gestión política, un sistema político incapaz de canalizar las protestas y entrampado por sus defectos y un escenario económico internacional grave. La ciudadanía se siente estafada por la mala educación que recibe, porque el aumento del consumo prometido ha significado un endeudamiento asfixiante, porque la promesa de una previsión digna se diluye en los intersticios de la crisis internacional, y porque, las ISAPRES como otros sectores de la actividad económica, presentan aumentos inéditos en sus ganancias justo en el momento en que se anuncian nuevos

3 Cabe recordar que el impuesto de Primera Categoría se elevó transitoriamente en la reforma tributaria del 2010 de 17 a 20%. En el año 2012 debía reducirse a 18,5% para ya en el 2013 volver al nivel permanente de 17%.

aumentos en el costo de sus programas (hasta en un 19% sobre UF), para el período julio 2011 a junio 2012

En este contexto, se analiza la evolución de la política social en el período. En la próxima sección se estudia la rebelión estudiantil centrada en el debate en torno al lucro y el futuro de la educación básica y media. En la tercera sección se analiza lo ocurrido con el sistema de salud, poniendo especial énfasis en la eliminación parcial de la contribución de salud de los jubilados y el debate en torno a las ISAPRES. En la cuarta sección se analiza el impacto de la crisis internacional sobre las pensiones. Culmina el trabajo con algunas conclusiones.

La educación: de las reformas continuistas a la rebelión contra el modelo.

El debate en torno al lucro.

Luego de casi cuatro meses de amplias y masivas movilizaciones en torno al sistema educacional chileno la ciudadanía miraba con desazón las dificultades para que el Gobierno y el movimiento estudiantil se sentaran en torno a una mesa a debatir sobre los contenidos de una reforma profunda de la educación. Mientras que el Gobierno decía valorar el movimiento estudiantil y sostenía haber tomado medidas significativamente más importantes que las que nunca accedió a realizar la Concertación y, por ello, acusaba a los estudiantes de intransigencia, los dirigentes estudiantiles insistían en que el gobierno no había respondido a sus demandas fundamentales y, por esa causa, han mantenido hasta ahora en pié su movimiento⁴.

¿Cómo entender esta situación? La lucha política es en primer lugar un debate en torno a la existencia de un problema, para luego discutir cuál es su definición. Durante décadas el sistema político consideró que la educación ya no era un problema. Se reconocía, naturalmente, que existían deficiencias pero se sostenía que el país estaba en camino de superarlas con medidas como el copago, la extensión de la jornada escolar, y el desarrollo de un sistema de becas y préstamos basados en la intermediación financiera privada.

Testimonio elocuente de esta situación fue sin duda que el programa de gobierno de la luego Presidenta de la República Michelle Bachelet se restringía a proponer una iniciativa para la educación preescolar y que en el discurso del 21 de mayo del 2006, la educación no fue un tema central de su discurso. La rebelión pingüina iniciada poco después cambió radicalmente esta situación. El “no problema” fue empujado a la arena política y se colocó en el centro de

4 Finalmente, como consecuencia de una decisión presidencial, el sábado 3 de septiembre en la Moneda convergió el Presidente de la República, con representantes de Consejo de Rectores de las universidades tradicionales, el colegio de profesores, la CONFECH y los estudiantes secundarios. Pasada una semana, y demostrando el movimiento estudiantil habilidad política y que aprendió de la fracasada rebelión pingüina del 2006, discute con el gobierno el cronograma y la forma que deben tomar las negociaciones.

la agenda pública y gubernamental. No obstante, el sistema político dio curso a una reforma que hizo caso omiso de las demandas estudiantiles.

Otro parece ser el destino del movimiento iniciado en mayo del 2011. El movimiento estudiantil, representado por la CONFECH y la asociación de estudiantes secundarios, fue precisando y aclarando progresivamente sus posiciones, llegando en su declaración del 23 de agosto a expresar con precisión su diagnóstico. Denuncian la desigualdad en los mecanismos de acceso a la educación superior, que segrega a la población estudiantil en instituciones de diversa índole, discriminándola por nivel socioeconómico y no por las capacidades ni habilidades. Consideran que existen instituciones educativas que "utilizan los sueños de miles de familias chilenas" como medio para obtener un fin de lucro. Tras esta situación constatan una concepción de la educación vista como bien de consumo.

La CONFECH denuncia además el uso por parte de estas entidades de publicidad engañosa, a vista y paciencia de las autoridades para generar falsas expectativas en los estudiantes y sus familias, frustrando así la posibilidad única y fugaz de desarrollar plenamente sus capacidades. El sistema educacional debilita, además, las posibilidades de solventar las instituciones de educación pública, impidiendo que cumplan con su misión respecto del desarrollo local y nacional y las hace competir de manera injusta con las instituciones privadas. Los bajos salarios, junto a los altos aranceles, dificultan el acceso a la educación obligando a un endeudamiento con la banca privada que hipoteca su futuro.

Las demandas estudiantiles se enmarcan en el sistema educacional. No obstante, su dirección implica un cuestionamiento global del modelo económico social en que se inserta. En efecto, la propuesta conceptualiza a la educación como un derecho básico garantizado por el ordenamiento constitucional. De esta manera, se obliga al Estado a servir de garante de una educación de calidad. Sobre esta base se estructuran el resto de las demandas. El Estado debe, en primer lugar, garantizar un financiamiento a las universidades que permita el cumplimiento de la obligación constitucional.

Al constituirse la educación en un derecho, se obliga al Estado a financiar la educación de manera de asegurar que los chilenos acceden y reciben una educación igualitaria y de calidad. Obliga además, a sacarla del mercado y en consecuencia hace necesario eliminar el lucro⁵. Al eliminar el lucro, entendido como remuneración del capital, se excluye de la prestación de este servicio a quienes buscan ganancia en esta actividad. Esto no implica que el sector privado se abstiene de participar; por el contrario, se hace posible que entidades privadas sin fines de lucro puedan operar en el sistema e incluso obtener financiamiento público en la medida que cumplan con los requisitos señalados por la ley. Esta concepción genera dos consecuencias importantes: elimina a los bancos como operadores en el sistema y obliga a expandir sustantivamente

5 Desde una postura confusa y paternalista, Patricio Meller escribió el libro "Universitarios, ¡el problema no es el lucro, es el mercado!". El libro no logra explicar por qué confronta antagónicamente ambos conceptos. Para una crítica de las opiniones de Meller ver <http://www.elquintopoder.cl/fdd/web/economia/opinion/-/blogs/algunas-reflexiones-sobre-el-libro-de-patricio-meller-sobre-educacion>

la recaudación tributaria, por las mayores exigencias de financiamiento que genera el nuevo sistema.

Es recién sobre esta base, que aparece el tema de la calidad. No es la calidad el centro del problema. Por el contrario, el abordaje efectivo de la calidad de la educación se hace posible al redefinir la educación desde su conceptualización como bien de consumo hacia su concepción como derecho, desde un sistema estructurado en torno a un rol creciente de la educación privada con fines de lucro a un sistema público y desde una institucionalidad basada en el la municipalidad y el prestador privado, que por tanto refleja las diferencias sociales, a un sistema nacional que garantiza la igualdad y sobre esa base la calidad de la educación.

Para los estudiantes es claro que se trata de un cambio mayor. Esto implica resolver qué sucede con la población estudiantil que está adscrita a entidades con fines de lucro, que como se sabe concentran una parte sustancial de los sectores más pobres. Respecto a eso, a través de diferentes medios, los estudiantes han propuesto ofrecer a los propietarios de los establecimientos la posibilidad de constituirse en entidades sin fines de lucro y sobre esa base iniciar el proceso de transformación. No obstante su apuesta fundamental es a favor de la expansión sustancial del sistema público, tanto a nivel universitario como técnico y escolar.

El Gobierno parte manifestando su conformidad fundamental con el actual sistema, destacando el aumento significativo de cobertura que habría beneficiado a sectores sociales antes excluidos, aunque reconoce que el sistema debe adaptarse a las exigencias propias del siglo XXI. Reconoce problemas, pero su ordenamiento contrasta con la visión de los estudiantes:

"Tenemos un sistema que avanzó en acceso y cobertura, pero que debe resolver los déficits en calidad, equidad y financiamiento. Estos son los problemas que hoy afectan a la educación superior chilena, que tanto descontento genera en los jóvenes, temas en los que este gobierno se comprometió a trabajar con decisión. Hoy tenemos la oportunidad de enfrentar estos desafíos con perspectiva de largo plazo y visión de país"
(Propuesta gane)

Para el gobierno el principal problema es el de calidad. La equidad aparece subordinado al primero y se acota como un problema que se puede resolver lisa y llanamente con la ampliación del número de estudiantes que podría acceder a una beca y con a la reducción del costo del crédito con aval del Estado, que resolvería la carga a que está sujeta la clase media. Esto permitiría que todos los jóvenes chilenos:

"cumplan sus sueños y accedan a las oportunidades que la sociedad les ofrece. La educación superior es una gran puerta de acceso a esas oportunidades. Por ello, aspiramos a que más jóvenes tengan la posibilidad de estudiar en instituciones de educación de calidad, sin

que este sueño de un hijo titulado sea una pesadilla financiera para sus padres o una pesada mochila para los nuevos egresados"

En este sentido, el gobierno ha propuesto aumentar el número de becas beneficiando a los estudiantes pertenecientes a los dos primeros quintiles. Esta proposición pese a su carácter positivo no da cuenta de la demanda fundamental de los estudiantes, cual es transformar la educación en un derecho universal. Al mismo tiempo, es inconducente desde el punto de vista político, pues excluye de los beneficiarios a los que parecen conformar el núcleo fundamental de quienes impulsan este movimiento: los sectores medios⁶. Propone también modificar el sistema de crédito estudiantil.⁷ A diferencia de la anterior, estas medidas constituyen propuestas más certeras. La rebaja de las tasas de interés toca en el alma los intereses de los sectores medios.

Al mismo tiempo, en la medida que los principales beneficiarios de este financiamiento son las universidades con fines de lucro, su aceptación por parte del movimiento estudiantil implicaría legitimar a dichas universidades. De ahí que el movimiento estudiantil haya rechazado discutir la última proposición gubernamental y haya exigido que el Gobierno respondiera a sus 12 puntos⁸.

Poco a poco, el Gobierno ha dejado traslucir cual es el ámbito en el cual concentra su trincheras de defensa. El Presidente de la República lo definió con claridad en la entrevista que dio al El Mercurio el domingo 21 de agosto. En ella hizo una fuerte y abierta defensa del lucro:

¿cómo no va a ser absurdo que los particulares, las personas, puedan emprender en todos los campos, sin restricciones, y que se les prohíba emprender y aportar en el campo más importante para la sociedad chilena que es el proveer una educación de calidad para todos y cada uno de los estudiantes de nuestro país? Creo que detrás de eso hay mucho ideologismo, y la palabra lucro ya es una palabra obscena, por eso yo más que hablar de lucro, prefiero hablar de no frenar ni matar la capacidad de innovación, ni de emprendimiento".

6 Respecto de estos últimos se proponía reducir la tasa de interés de los créditos desde el 6% sobre la inflación a un 4%. Luego, se propuso reducirla a un 2%. Se proponen además reformas legales para ampliar el mercado de financiamiento de los créditos permitiendo la incorporación de nuevos actores al sistema, como las cajas de compensación o Fondos de Inversión, o de Compañías de Seguro en condiciones competitivas y reducir la exigencia de requerimientos de capital para las instituciones financieras, que encarece los costos en forma innecesaria dado el aval del Estado. Para un análisis de los problemas específicos de la educación superior, remitimos al trabajo de Oscar Espinoza y Luis Eduardo González en esta publicación.

7 Se propone una reforma que considere variados aspectos como la capacidad de pago de las familias, en función de sus ingresos, y gastos, considerando por ejemplo la cantidad de hijos estudiando en distintos niveles, la duración de las carreras, la calidad de la formación de dichas instituciones, la empleabilidad y los sueldos futuros esperados en dicha carrera, etc. En función de eso se propone rediseñar en forma completa el sistema de financiamiento estudiantil, avanzando hacia un sistema integrado de Becas y Créditos.

8 Finalmente el Gobierno aceptó conversar con los representantes del movimiento pese a que éstos no quisieron pronunciarse respecto de la última propuesta gubernamental. La discusión en torno a que propuesta debe ser la base de la discusión se proyectó al cronograma de negociaciones.

Al defender el lucro, el Presidente no se hace cargo de la educación basura que ha producido ese sistema; tampoco fundamenta su defensa ni responde a las críticas fundadas que se le hacen. Carolina Tohá las precisó con claridad, al señalar que los efectos benéficos de la competencia en la prestación de servicios educacionales no operan como efecto de las asimetrías de información: las familias no pueden calibrar la calidad de la enseñanza que recibirán sus hijos⁹. **El lucro no genera calidad pero si segmentación. En un país desigual como Chile, eso se traduce en tantas ofertas educacionales como niveles de ingreso hay. Es una diversidad en que manda el modelo de negocios y no el proyecto educativo. Tampoco se hace cargo el Presidente del hecho que entre las 100 mejores universidades del mundo, no hay ninguna con fines de lucro.** Nada dice sobre el hecho de que en los países europeos que en su discurso en el aniversario de La Segunda pretendía emular, la gran mayoría de escuelas y colegios son públicos y en ellos se educan pobres y ricos. Nada dice de la importancia que la escuela pública tiene en esos países para asegurar una efectiva igualdad de oportunidades.

”

El lucro no genera calidad pero si segmentación. En un país desigual como Chile, eso se traduce en tantas ofertas educacionales como niveles de ingreso hay. Es una diversidad en que manda el modelo de negocios y no el proyecto educativo. Tampoco se hace cargo el Presidente del hecho que entre las 100 mejores universidades del mundo, no hay ninguna con fines de lucro

..... El debate en torno a la educación primaria y secundaria.

La crítica a la municipalización de la educación pública es de vieja data. No obstante, las autoridades gubernamentales no estuvieron disponibles para abordar seriamente este problema. Con frecuencia, el debate terminaba al

9 El Premio Nobel de Economía Kenneth Arrow en uno de los artículos más influyentes de la historia de la economía "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care" dejó en evidencia las dificultades para que sectores como el de salud y educación operen como los mercados de bienes y servicios comunes, por la presencia de mercados incompletos (por ejemplo, no existe un seguro contra el riesgo que la educación recibida no garantice ingresos razonables a lo largo de la vida) y por las fuertes asimetrías de información que caracterizan estos sectores.

entregarse un financiamiento adicional a las municipalidades¹⁰. La movilización social cambió definitivamente esta situación al demandar la creación del "Sistema Nacional de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, de carácter descentralizado, con la forma de Servicios Públicos con patrimonio propio y especializado en la administración de la educación pública escolar" (Bases para un acuerdo...). La persistencia del movimiento, obligó al gobierno a aceptar discutir el tema, y contra proponer que en municipios con malos resultados, se les quitara la administración creando instituciones públicas autónomas descentralizadas y profesionales que permitieran la participación de la comunidad y estuvieran bajo la supervisión de Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia. Se comprometía además, a enviar un proyecto antes del 30 septiembre que permitiera su implementación gradual.

Esta propuesta tenía lógica desde una perspectiva que consideraba la calidad como el problema central. Fue rápidamente rechazada por el movimiento

“

Han aparecido varias propuestas para financiar una reforma educacional profunda. En términos generales, se coincide que esta reforma requeriría recursos adicionales equivalentes a dos puntos del PIB (es decir una cifra cercana a los US\$ 4000 millones de dólares)

social, por considerar que el problema fundamental de la municipalización era la desigualdad que sancionaba. Con matices, la Concertación compartía la visión de los estudiantes señalando que se requería sustituir la municipalización con un sistema nacional, autónomo y descentralizado, dependiente del estado y participación de las comunidades y que establezca al Ministerio de Educación como responsable.

En relación con los profesores, el movimiento social proponía una nueva ley de carrera profesional docente, basada en mérito y experiencia. Exigía la dignificación en las remuneraciones, el desarrollo de incentivos a los talentos para que estudien pedagogía. El Gobierno por su parte insistía en mejoras a la formación inicial docente, proponía la definición de estándares orientadores a

facultades pedagogía, el establecimiento de convenios de desempeño con facultades, la rendición de una prueba inicial obligatoria y el compromiso de

10 Al respecto Bellei, Contreras y Valenzuela (2010) señalan: "El itinerario que ha seguido en las últimas décadas la discusión nacional sobre educación pública ha sido... desconcertante ... aunque durante los 80s la oposición política al Régimen Militar rechazó la municipalización de las escuelas y liceos estatales, una vez en el Gobierno la Concertación ratificó la "descentralización" basada en la administración municipal de la educación. Más aún, a pesar de observarse una persistente caída en la participación de la educación pública en el sistema escolar a favor de las escuelas privadas, los sucesivos gobiernos de la coalición de centroizquierda optaron por una doctrina de "igualdad de trato" que en esencia implica que el Estado chileno le es indiferente si la educación escolar es provista por establecimientos públicos o privados (doctrina que, deberíamos tenerlo en claro, prácticamente no existe entre los países desarrollados ni en vías de desarrollo), p. 18

enviar al Congreso en marzo 2012 un proyecto carrera docente que abordara las remuneraciones y la evaluación.

Respecto del financiamiento, las Bases para un Acuerdo proponían un nuevo sistema que entregara el aporte vía presupuesto y no por asistencia. Exigían, igualmente, la eliminación de lucro en todo establecimiento que reciba fondos públicos. Como vimos más arriba, este es el punto más polémico. El Gobierno se ha limitado a ofrecer duplicar la subvención de aquí al 2018. Accedió además a que se entregara una parte de la subvención por matrícula manteniendo la parte por asistencia como predominante. La Concertación, por su parte, afirma que se debe modificar subvención escolar pública y privada y propone un mecanismo de cálculo¹¹. Al mismo tiempo se propone que la subvención sea incompatible con la selección escolar (con excepción de establecimientos especiales como liceos artísticos) se avance hacia la eliminación del aporte de las familias y que las instituciones escolares sean sin fines de lucro, proponiendo un periodo de transición.

En materia de regulación y calidad, el movimiento social propuso suspender la creación de nuevos establecimientos subvencionados hasta que se diseñaran parámetros objetivos que justifiquen su creación, y hasta que se encuentre operando la nueva institucionalidad vinculada específicamente la superintendencia de educación, la agencia de la calidad de la educación, la nueva estructura pública de administración de la educación y se haya implementado correcciones al sistema de financiamiento de la educación escolar. La Concertación propone establecer nuevas exigencias para la creación de establecimientos educativos privados subvencionados, entre los que destacan acreditar su funcionamiento con recursos propios, a lo menos, por dos años; acreditar el cumplimiento de estándares que garanticen la calidad del servicio educativo que prestan, y que para acceder a los recursos se demuestre la existencia de una demanda real de matrícula en el sector donde el colegio va a funcionar.

Proposiciones para financiar una reforma profunda de la educación.

El profundo cambio de la agenda política volvió a poner en el centro del debate el sistema tributario en menos de un año luego de su reforma. De esta manera, **han aparecido varias propuestas para financiar una reforma educacional profunda. En términos generales, se coincide que esta reforma requeriría recursos adicionales equivalentes a dos puntos del PIB (es decir una cifra cercana a los US\$ 4000 millones de dólares.** La fundación Chile 21 hizo una estimación de requerimientos en el campo social que aparece en el cuadro siguiente:

11 El valor se calculará en base al costo que tiene para cada alumno el funcionamiento de una escuela modelo de calidad.

CUADRO 1: DESTINO AUMENTO RECAUDACIÓN TRIBUTARIA.

Proposiciones	Observaciones	Costo global US \$
Duplicar el subsidio único familiar de \$ 6500 a \$13000		250.000.000
Aumentar aporte fiscal anual al fondo común municipal.		250.000.000
Resolver tema campamentos		50.000.000
Derecho universal al posnatal.		600.000.000
Inversión en preescolar que aumente la cobertura a un 100%.		1.000.000.000
Aumento subvención escolar a \$ 100.000 para educación municipal y subvencionada y sin fines de lucro.		1.000.000.000
Educación superior	Destinado a equiparar el Fondo de Solidaridad con el crédito con aval del Estado en las tasas y plazos del primero. Aumento del gasto de universidades públicas en programas multianuales de investigación básica y aplicada, en este último caso en estrecha relación con las prioridades de los sectores productivos y orientados al aumento de la productividad total de los factores de producción. Becas 100% del arancel real a los egresados de la enseñanza municipal.	1.000.000.000
Atención primera salud		380.000.000
Universalización de Fonasa		70.000.000
Costo total		4.600.000.000

Fundación Chile 21 (2011)

Para financiar este esfuerzo propuso una reforma de en dos partes. Una primera, urgente, que consistía en elevar el impuesto de Primera Categoría del actual permanente de 17% a un 25%. Esto permitiría una recaudación de US\$ 4500 millones. No obstante, se requerían esfuerzos adicionales para enfrentar tareas en el campo de la vivienda, de la infraestructura y del desarrollo productivo. Esta reforma se justificaba además por la necesidad de superar la regresividad de la estructura tributaria, que impedía que el Estado mejorara significativamente la distribución del ingreso como ocurre en los países desarrollados. Con tales motivos proponía una reforma que se sintetiza en el cuadro siguiente:

CUADRO 2: PROPUESTA DE PROGRAMA TRIBUTARIO DE LA FUNDACION CHILE 21

Proposiciones	Especificación	
Ajustar los tramos del impuesto a las personas	Se proponen los siguientes tramos: Exento, 10, 20,30 y 40	Subir exento a \$ 750 mil, hasta \$ 1.500.000, 10%; hasta \$ 3 millones, 20%; hasta \$ 6 millones 30% y más de \$ 6 millones 40%
Diferenciar el impuesto de Primera categoría	MIPYMES 15%, Empresas medianas, 20% y grandes empresas 25%	Manteniendo la clasificación de la CORFO
Limitar el componente de crédito de la primera categoría a 50% en el global complementario		
Aumentar el impuesto adicional 35 a 40%		

Diferenciar el IVA	Aplicar una tasa de 15% a los alimentos, medicinas y cultura. Elevar el IVA al resto de los bienes a 20%	
Eliminación de exenciones	En especial las exenciones al capital inmobiliario	El propietario que vive en casa propia queda exento, pero todas las otras propiedades quedan gravadas. Como no es posible la retroactividad afectaría a las propiedades nuevas y a las que cambien de propietario.

Fundación Chile 21 (2011)

La Fundación Terram presentó por su parte una amplia propuesta de reforma educacional. En ella realiza un interesante diagnóstico de la situación. Su propuesta fundamental para proveer un bien público que es constitutivo de derecho, es estructurar un sistema público de educación que satisfaga las necesidades de la totalidad de la población educable de un modo gratuito y satisfactorio. La existencia de un sistema educacional público no implica obstruir o impedir la existencia de prestadores privados, con o sin fines de lucro. Sin embargo, los autores recalcan que la oferta educativa del país y el diseño de la educación que Chile requiere, no serán asuntos donde la participación de privados sea concluyente. Por esto, los fondos públicos directos deben ser sólo para instituciones públicas y suficientes para garantizar la satisfacción de las obligaciones que al Estado le implica el cumplimiento del derecho social “educación”.

En este contexto, propone modificaciones institucionales, propuestas para la educación básica, media, superior y técnica. Propone también una reforma tributaria estructurada sobre tres pilares principales: equidad vertical, es decir un sistema de tasas progresivas en las que el que más gana más aporta; equidad horizontal, en la cual a igual renta le corresponde igual carga tributaria, y finalmente un principio de no discriminación en el sentido de cargas tributarias ciertas tanto para personas como para entes jurídicos.

No obstante, debido al actual escenario político-social, considera imprescindible contar con un modelo de financiamiento inmediato y anterior a cualquier reforma tributaria, ya que los recursos que ella proveería se demorarán en llegar. La propuesta fundamental es generar retroactividad a los beneficios y caducar las deudas existentes en el sistema. Si para ello es necesario ocupar el fondo de US\$4000 millones asignado por el Ministerio de Hacienda para la reforma educacional, ello debe utilizarse.

Aun así, la situación ideal es lograr un acuerdo no sólo económico, sino además político, donde todas las partes concurrentes sean flexibles para favorecer este derecho. El objetivo básico es alcanzar la gratuidad, lo cual implica en el caso de las Universidades del CRUCH incorporar al gasto público lo que actualmente aportan los hogares, es decir, un monto anual de USD 1.900 millones. En la educación escolar pública en cambio, alcanzar la gratuidad

implica asignar una subvención equivalente a \$90.000 mil pesos por alumno, lo que requiere de un monto adicional anual de USD 1.600 millones.

En el corto plazo, propone tres vías para obtener el financiamiento necesario: a) Ajustar la actual regla fiscal a un déficit estructural de 2% en lugar del 1% en aplicación por este gobierno. Esto representa un monto aproximado de USD 2.200 millones. b) Modificar la Ley Reservada del Cobre, manteniendo un 5% de las ventas para las Fuerzas Armadas y orientando un 5% para la educación lo que representa aproximadamente USD 800 millones que quedarían disponibles para financiar las necesidades educacionales. c) Para recaudar los recursos faltantes, se reasignará del presupuesto nacional, de la misma forma que lo realizó el gobierno para el terremoto del 27 de febrero de 2010, una suma de USD 500 millones, poniendo énfasis en el área de educación (Fundación Terram, 2011).

Académicos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (Berner et. al., 2011) centran su atención en la comparación detallada de las propuestas emanadas del movimiento estudiantil y docente, del Gobierno y de la Concertación. Sobre esa base identifican acuerdos y disensos y proponen formas de financiamiento. Para la educación preescolar se estima el costo de aumentar la cobertura tomando en cuenta diversos escenarios de población objetivo y metas. En el caso de la educación escolar, lo más significativo corresponde a la duplicación de las subvenciones al 2018, como propuso el actual gobierno en mayo del 2010 o el aumento de los sueldos de los profesores hasta alcanzar un nivel equivalente a los profesionales mejor pagados del sector público, como lo propuso la Concertación.

En la educación superior, se estima el costo de reducir de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado a un 2% y el aumento de becas para alumnos de familias del 40% de menores ingresos, recientemente propuestas por el gobierno, y la propuesta de la Concertación de ofrecer una educación superior gratis al 60% de menores ingresos o 70% en el caso de la propuesta de los estudiantes. En este último segmento, se estima también el costo de aumentar los aportes basales a las universidades públicas, como proponen algunos actores. El financiamiento requerido aparece en el cuadro número 3:

CUADRO 3: COSTOS FISCALES EN RÉGIMEN DE LOS COMPONENTES MÁS SIGNIFICATIVOS DE UNA REFORMA EN EDUCACIÓN

Propuesta	Rangos (% PIB en régimen)
Educación pre-básica	0,16% - 0,30%
- 0-3 años: cobertura universal tres primeros quintiles	
- 4-5 años: cobertura universal dos primeros quintiles	
Educación escolar	1,15% - 1,45%
- Duplicación subvenciones escolares	
- Aumento remuneraciones profesores	
Educación superior	0,14% - 0,44%

- Reducción tasa CAE al 2% (suponiendo aumento de becas)	
- Aumento de becas educación superior	
- Gratuidad para alumnos de hogares del 60% (70% en el caso de los estudiantes) de menores ingresos	
- Aumento aporte basal Universidades	
Total	1,4% - 2,2%

Berner et al (2011)

Las distintas propuestas parten de premisas y objetivos diferentes. No obstante, queda claro que el financiamiento de una reforma profunda del sistema educacional chileno, orientado por el objetivo de derrotar la desigualdad, aparece claramente en el ámbito de lo posible.

La salud: ¿el próximo campo de conflicto?

Mientras la atención de la opinión pública se centraba en la movilización estudiantil, en salud empezaban a incubarse conflictos.

La eliminación/reducción del 7% de contribución de los jubilados. El debate en la oposición

La agenda social del gobierno ha transformado el escenario político del país. La Alianza por el Cambio ha dejado en evidencia que posee una agenda social competitiva, pero también la existencia de amplias diferencia al interior de la coalición gobernante. La extensión de la política social más allá de los grupos pobres ha generado críticas por parte de varios personeros adscritos tradicionalmente al entorno de la UDI. Entre ellos destacan Hernán Büchi y varios miembros del Instituto Libertad y Desarrollo.

La agenda social está originada en la voluntad presidencial de entrar a disputar con la Concertación en el campo en torno al cual la Concertación hizo posible la victoria de la Presidenta Michelle Bachelet y que además le aseguró una alta popularidad: la agenda social, primero con el Plan Auge (bajo la Administración del Presidente Ricardo Lagos) y luego la creación del pilar solidario en previsión y el programa Chile Crece contigo. La agenda social del Presidente Piñera apunta a construir una mayoría social y política que le permita proyectar en un nuevo período presidencial el triunfo electoral del 2010.

No obstante, ha sido en la oposición donde la agenda social de la nueva Administración ha generado mayor debate y ha dejado, nuevamente, en evidencia la existencia de dos alas que dominaron a la Concertación a lo largo de los 20 años de Gobierno. La diferencia hoy radica en que no existe un criterio de autoridad para resolver o esconder el debate y que poco a poco se van explicitando las discrepancias de fondo que existen entre esas dos corrientes. Dichas diferencias se expresan en la política social (focalización/ universalismo - asistencialismo/ derechos ciudadanos), en relación con la

prioridad asignada al medioambiente, pero también respecto del rol de la política y el alcance de la democracia.

El debate en la oposición se desencadenó con un artículo que criticaba la iniciativa gubernamental en torno al posnatal por considerarla regresiva. Desde su punto de vista, la "buena política social" se caracteriza por beneficiar a los sectores de menores ingresos. La iniciativa del Gobierno implicaba extender el posnatal a 6 meses garantizando un ingreso equivalente al salario completo a las mujeres trabajadoras con ingresos hasta 650.000 pesos, lo que representaba transferir "un subsidio cuatro veces mayor a una madre que gana 650 mil pesos o más, que a una madre que gana el salario mínimo"¹².

Esta postura fue puesta rápidamente en cuestión: "¿Por qué una mujer de clase media no tiene derecho a seguir recibiendo su remuneración al nacer un niño. ¿Se imagina Engel, lo que significa para una familia de los sectores medios dejar de recibir ese ingreso? ¿Cómo se enfrenta el gasto en educación de los otros hijos, el pago de la casa que probablemente están comprando? Su mensaje (pese a su manifiesta preocupación por la empleabilidad de las mujeres) es que las mujeres que ganan más del salario mínimo no deben seguir trabajando. ¿No es esta una postura más conservadora que la del actual gobierno?"¹³ Este último artículo, puso en la agenda del debate dos temas cruciales: la focalización y la idea de Engel de considerar fijo los recursos públicos y, en consecuencia, exigir optar entre incrementar el gasto en los más jóvenes y el pago del posnatal a las mujeres de ingresos medios.

En relación con lo primero, se planteó que la focalización era una política originada en el régimen militar y en el pensamiento económico más conservador. Respecto de lo segundo se señaló la necesidad de considerar un aumento tributario. Se buscaba enfatizar que los países con un sistema de protección integral disponían de ingresos tributarios muy superiores, como proporción del PIB, a los existentes en Chile. El debate surgido en torno al posnatal¹⁴, fue seguido por una nueva discusión al interior de la oposición, esta vez frente a la iniciativa del Gobierno de eliminar la contribución de salud del 7% a los jubilados que forman parte del 40% más pobre y reducir la contribución del quintil de jubilados siguientes. Un grupo de economistas liderado por Andrés Velasco se planteó categóricamente en contra de la idea: "Eliminar la cotización de Salud de 7% para los jubilados es dar un paso hacia la destrucción del sistema de protección social que Chile viene construyendo. Un sistema moderno de protección social es por esencia contributivo. Los que tienen más, contribuyen más; pero todos los que pueden contribuyen algo. Es lo que hace legítimo y sustentable el sistema".¹⁵

12 Ver Eduardo Engel, "Postnatal favoreciendo a las mujeres, ficción y realidad", http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/posnatal_favoreciendo_a_las_mujeres

13 Ver Eugenio Rivera Urrutia, "Ampliación del posnatal ¿regresivo?", en http://blog.latercera.com/blog/erivera/entry/ampliaci%C3%B3n_del_posnatal_regresivo

14 Para un análisis a fondo de la reforma del posnatal ver el artículo de Pamela Díaz Romero en este volumen.

15 Eduardo Engel, Dante Contreras, Cristóbal Huneeus, Andrés Velasco, "Chile, 7% peor", en http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/chile_7_peor

Gonzalo Martner abordó este tema poniendo en cuestión el modo de financiamiento del sistema de salud: "Se expresa aquí una pobre idea del altruismo y su contraparte, la reciprocidad. Pero en fin, el hecho es que muchos sistemas de salud se financian con contribuciones salariales y con(...) impuestos generales, que expresan la solidaridad nacional con los enfermos. La enfermedad puede alcanzar a cualquiera en cualquier momento, o dicho de otro modo, la probabilidad de enfermar en todos los individuos es siempre superior a cero, y la disponibilidad de todos a pagar por los que se enferman es alta, incluso cuando se es joven: los que se enferman pueden ser los propios padres. Por ello, el financiamiento tributario de la salud se practica en muchas partes".¹⁶

Otra contribución al debate llamó la atención respecto de la afirmación de Velasco y otros economistas, en el sentido que la propuesta gubernamental representaba un paso a la destrucción del sistema de protección social:

"Les preocupa que luego de los pensionados venga una lluvia de solicitudes de exención "en que siempre existirán poderosas razones", y que finalmente implique privar al Estado de los recursos que hoy financian la salud de los chilenos. Este es el fundamento de la insólita frase con que se inicia el artículo citado: "Eliminar la cotización de salud de 7% para los jubilados es dar un paso hacia la destrucción del sistema de protección social". Esta afirmación implica que los chilenos son tan irresponsables que pueden caer en cualquier tipo de exceso y la inevitable pregunta: ¿Dónde están las reservas morales del país que podrán evitar el deslizamiento al caos? La prudencia como virtud no existe en los otros sino solo en ellos, poniendo un foco final sobre su esencia absolutamente conservadora y elitista acerca del progreso social y del sistema democrático, que los pone a la derecha de Sebastián Piñera y explica las simpatías que despertaban en su momento en Libertad y Desarrollo".¹⁷

El debate incorporaba así otras dimensiones. En primer lugar, se llamaba la atención sobre una preocupación presente en el sistema institucional chileno y en la forma cómo se había abordado el debate político en el país. En relación con lo primero, la posibilidad de que la ciudadanía desborde con sus demandas el sistema político ha llevado a crear una institucionalidad que restringe la deliberación democrática. Es así como el sistema binominal busca restringir a dos las fuerzas políticas relevantes; al Congreso se le limitan radicalmente sus atribuciones en materia legal (no tienen iniciativa en proyectos que impliquen gasto, no puede introducir indicaciones en la ley de Presupuesto que impliquen aumentar el gasto público entre otras medidas) y en el Ejecutivo el Ministerio de Hacienda ha venido operando casi sin contrapesos.

16 "Sorpresas en el debate sobre las medidas sociales de Piñera", en http://blog.latercera.com/blog/gmartner/entry/sorpresas_en_el_debate_sobre

17 Ver Eugenio Rivera Urrutia, "Andrés Velasco y el 7%", <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/04/05/andres-velasco-y-el-7>

En relación con lo segundo, la Concertación apostó a una forma de hacer política sin sociedad. Durante 20 años todo pareció funcionar adecuadamente. Aparecían anomalías aisladas, la creciente desafección política, una tremenda desigualdad que persistía y un descontento generalizado pero difuso, que no encontraba mecanismos de articulación, sino hasta la elección presidencial del 2009 en que el candidato discolo logra el 20% de las preferencias. La movilización social en contra de Hidroaysén y a favor de una reforma educacional profunda ha puesto límites a esa forma de hacer política.

Finalmente, Ominami, Rivera y Vidal terminan un artículo llamando la atención a la dimensión política del debate. Las posturas de los liberales de la Concertación tenían como consecuencia ocupar una posición a la derecha del actual gobierno: "Continuar con la defensa de la focalización como fundamento de la política social implica el alejamiento definitivo de los grupos medios y el posicionamiento de la oposición a la derecha de Sebastián Piñera. Sería un paso más para alejarse de su base social, trasladando la posibilidad de alternancia a un futuro remoto".¹⁸

El aumento de ganancias de las ISAPRES y la discusión de la ley "corta".

En la primera semana de septiembre, la Superintendencia de Salud dio a conocer las ganancias obtenidas por las ISAPRES en el primer semestre del mes de junio. Ellas aparecen en el cuadro siguiente:

CUADRO 4: RESULTADOS FINANCIEROS COMPARADOS DEL SISTEMA ISAPRE

Período Enero-Junio			
	Resultado ejercicio en millones de pesos junio 2011	Rentabilidad (resultado ejercicio/capital y reservas) (%)	Resultado ejercicio en US\$ cada año
2006	39.658	20,1	60.692.072
2007	22.039	23,5	35.859.992
2008	25.286	26,4	48.060.902
2009	23.216	21,0	40.116.079
2010	26.846	21,7	48.360.287
2011	45.683	35,7	97.319.348

Fuente: elaboración propia sobre base cifras oficiales Superintendencia de salud

Nota: Cifras en pesos ha sido deflactadas conforme al IPC. Conversión a dólares se hizo sobre la base de resultados en pesos nominales de junio de cada año y tipo de cambio promedio del mismo mes de cada año

18 Ver Carlos Ominami, Eugenio Rivera, Francisco Vidal, "Respuesta a Velasco", La Tercera, domingo 17 de abril 2011, p. 44.

Como se observa en el cuadro, las ISAPRES alcanzaron en el primer semestre del 2011 utilidades equivalentes a casi US\$ 100 millones, lo que equivale a una rentabilidad de 36%.¹⁹

Estas ganancias generaron una amplia indignación, más aún cuando la Superintendencia de salud informó que pese al aumento de utilidades y como efecto del proceso de adecuación de los precios de los planes de salud, éstos experimentaron alzas adicionales a partir de agosto del presente año que fluctúan entre un 3,2% y un 19,8% real, alcanzando una variación promedio ponderada equivalente a un 6% (sobre IPC).

Mientras que el director ejecutivo de la asociación de ISAPRES explicó que el aumento de las utilidades era resultado de menores costos, una menor siniestralidad y un aumento de 72.000 nuevos cotizantes, el ministro de salud señaló que se trataba de un aumento "predecible e indeseable", puesto que ya el año pasado se registró un incremento sustantivo de la prima AUGÉ cuando se incorporaron nuevas patologías (http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=44456). Al mismo tiempo señaló "el Gobierno tiene las manos atadas para regular los reajustes de las ISAPRES" (<http://radio.uchile.cl/noticias/122660/>).

Las grandes ganancias de las ISAPRES así como las declaraciones mencionadas generaron un amplio debate que rápidamente se vinculó con el debate educacional. Matías Goyenechea del movimiento ciudadano "Salud un Derecho" sostuvo que **la selección de riesgo es el principal motivo de las grandes utilidades de las ISAPRES, dado que los costos en "prestaciones de salud" tienden a ser menores (en los afiliados de menor riesgo en salud de las ISAPRES), dado que sus afiliados utilizan menos los servicios ofrecidos. De esta forma, lo pagado por los afiliados tiende a irse directamente a llenar las arcas de los accionistas de estas empresas de la salud**". Otro elemento que da cuenta de las utilidades de las ISAPRES es la integración entre ellas y las clínicas privadas. "Esto cobra sentido si pensamos que las ISAPRES envían a sus afiliados a sus propios prestadores generando una importante contención de costos, a la vez que les permite manipular los precios de los servicios de salud ofrecidos" (<http://radio.uchile.cl/noticias/122660/>). Tras este debate se percibe un cuestionamiento del rol que juegan las ISAPRES en el sector y si éste justifica sus altas ganancias.

En tal sentido, el Carlos Kubik, gerente general de Empresas Banmédica se refirió al debate dejando traslucir su preocupación por el curso que toma la discusión:

"La primera reflexión es que estas utilidades son legítimas, absolutamente prudentes y, es más, en una actividad con el riesgo que esta tiene, la verdad es que son discretas", dice. Por ello, el ejecutivo advierte los sorprendió, "y no positivamente", las declaraciones del ministro de Salud Jaime Mañalich, quien calificó estas ganancias como "predecibles e indeseables". "Hemos visto con bastante desazón cómo

19 Esta remuneración se recibe según indica el artículo 21 de la Ley de ISAPRES por: financiar las prestaciones y beneficios de salud, con cargo al aporte de la cotización legal para salud o una superior.

nuestras autoridades -no tan solo sectoriales, sino también algunos otros ministros-, antes de analizar el tema emitieron ciertos juicios que ponían un manto de duda sobre la legitimidad del quehacer empresarial privado en salud", dice. "Cuando hablamos de 'utilidades indeseables' estamos mandando una señal como que los privados no fuéramos bienvenidos" (http://www.df.cl/se-esta-mandando-una-senal-como-que-los-privados-no-fueramos-bienvenidos/prontus_df/2011-09-15/215559.html)

En este contexto es que se ha venido debatiendo la llamada ley corta de ISAPRES, que apunta a fijar un criterio conocido y transparente de las variables que intervienen en el sistema de salud, para regular los reajustes anuales que realizan las aseguradoras privadas a los planes de sus beneficiarios.

El IPC de salud, que estará a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas, será determinado a partir de las prestaciones más recurrentes, como consultas médicas, remedios, precios de pabellón, cirugías y exámenes, entre otros. Incluirá además la frecuencia de uso de cada una de estas prestaciones, en relación con la tecnología y el impacto que tiene el surgimiento de nuevos tratamientos en los costos de los más antiguos. Un tercer factor de análisis será el gasto en subsidios por incapacidad laboral de los usuarios de las ISAPRES, que varía de un año a otro. Con estos antecedentes y su proyección, el IPC de salud será revisado por un panel de expertos, compuesto por economistas y académicos de salud, entre otros. Se definirá una banda de precios sobre la cual las ISAPRES podrán realizar los reajustes a los planes de los beneficiarios, no pudiendo superar en 10% el IPC.

Luego de aprobar esta ley corta, se espera elaborar una propuesta de Ley que transforme significativamente el sistema de salud en Chile. Base de este proyecto será el informe del comité de expertos que se encuentra trabajando y que se espera esté terminado el 30 de septiembre.

Los problemas previsionales.

Nuevas amenazas al sistema de capitalización individual.

La concentración de la atención ciudadana en la agenda educacional y el silencio de las autoridades del sector, han permitido que la grave situación del sistema de capitalización individual pase desapercibida. Como se sabe, los ingresos de los jubilados en este sistema están asociados a la densidad de las cotizaciones²⁰, asociado al acceso al empleo que tuvo la persona a lo largo de su vida laboral, el nivel de esas cotizaciones y la rentabilidad que obtienen los fondos a lo largo del período.

Estudios considerados por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional establecieron con bastante certeza la relación entre rentabilidad

²⁰ La densidad de cotizaciones se define como la proporción de la vida en edad de trabajar en que un individuo efectúa cotizaciones al sistema previsional y refleja la continuidad de dichos aportes.

alcanzada por las cuentas individuales y las tasas de reemplazo²¹ a las que podía aspirar los futuros jubilados. Por ende, para lograr una tasa de reemplazo en torno al 70% es necesario asegurar una rentabilidad cercana al 5% durante la vida activa. Por su parte una rentabilidad que ronde el 4% apenas permite una tasa de reemplazo cercana al 56% mientras que una del 3% posibilita una tasa del 40%.

CUADRO 5: RENTABILIDAD REAL SEGÚN FONDOS DEFLACTADA POR LA UF

	Promedio anual período 27 septiembre 2002 - julio 2011				
	Fondo Tipo A	Fondo Tipo B	Fondo Tipo C	Fondo Tipo D	Fondo Tipo E
2006	15,21%	10,20%	7,43%	5,67%	3,11%
2007	17,54%	12,74%	9,56%	6,95%	3,44%
2008	11,94%	8,66%	6,64%	5,26%	3,22%
2009	7,88%	6,26%	5,45%	4,79%	3,49%
2010	8,84%	7,24%	6,17%	5,28%	3,96%
2011	8,19%	6,77%	5,77%	4,97%	3,78%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial Superintendencia de Pensiones.

En el contexto indicado, ¿cómo parece comportarse el sistema de capitalización individual en Chile? El cuadro 5 que presenta la rentabilidad promedio anual obtenida para el período que se inicia el 27 de septiembre 2002²² y que termina al final de cada año indicado, arroja algunos antecedentes. El Fondo A, el más riesgoso, presenta como es esperable la mayor rentabilidad. El Fondo E, el menos riesgoso, presenta las menores rentabilidades. Respecto de lo que se espera del sistema el cuadro es auspicioso. El Fondo A aunque riesgoso genera altas rentabilidades en los primeros período laborales y el Fondo E en que se deben colocar los ahorros hacia el fin de la vida laboral, genera bajo riesgo y una rentabilidad razonable.

La combinación de las características de ambos fondos debería asegurar con comodidad las tasas indicadas para jubilaciones cercanas al 70%. No obstante la información contenida en el cuadro número 5 genera algunas preocupaciones. En efecto, el promedio anual de la rentabilidad viene cayendo sistemáticamente. El caso extremo es el del Fondo A en que la rentabilidad anual promedio para el período comprendido entre el 27 de septiembre del 2002 y diciembre del 2006 alcanzó un 15,21% pasa a un 8,19% para el

21 La tasa de sustitución o de reemplazo, aunque es un concepto complejo, el grado en que el sistema de pensiones sustituye los ingresos obtenidos durante la vida laboral.

22 La fecha corresponde a la creación de los 5 fondos en que los afiliados pueden invertir sus ahorros.

período comprendido entre la primera fecha indicada y julio del 2011²³. ¿La pregunta clave es si esta caída constante de la rentabilidad representa una tendencia firme que se proyectará en el tiempo?

CUADRO 6: RENTABILIDAD REAL SEGÚN FONDOS DEFLACTADA POR LA UF

	Período agosto - julio				
	Fondo Tipo A	Fondo Tipo B	Fondo Tipo C	Fondo Tipo D	Fondo Tipo E
12 meses a julio 2006	9,37%	5,40%	3,07%	1,55%	0,63%
12 meses a julio 2007	26,90%	22,98%	18,14%	12,08%	4,81%
12 meses a julio 2008	-11,76%	-9,23%	-6,41%	-2,74%	1,91%
12 meses a julio 2009	-13,09%	-6,74%	-1,27%	2,09%	5,03%
12 meses a julio 2010	15,72%	14,16%	11,19%	8,69%	7,15%
12 meses a julio 2011	3,24%	3,19%	2,68%	2,59%	2,41%
Promedio Agosto 2005 - Julio 2011	5,06%	4,96%	4,57%	4,04%	3,66%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial Superintendencia de Pensiones

El cuadro número 5 considera las altas rentabilidades obtenidas por los fondos de pensiones en el período transcurrido entre septiembre del 2002 y el 2005 influido por lo que fue la recuperación luego de las gran crisis bursátil de fines de 1999 y el año 2000. En tal sentido, resulta de utilidad analizar la evolución de la rentabilidad a partir del año 2006 sobre la cual la Superintendencia presenta estadísticas en su sitio web hasta julio del presente año, última fecha de la cual dicho sitio dispone información. El cuadro número 6 presenta la rentabilidad de los distintos fondos para los 12 meses transcurridos entre agosto y julio del año que se indica.

Lo primero que llama la atención es que en los últimos 6 años la rentabilidad de los fondos de pensiones es sustancialmente menor que lo que se sugería en el cuadro número 5. En efecto, en el caso del Fondo A, el más riesgoso el promedio anual de rentabilidad para el período agosto 2005 y julio 2011 alcanza un 5,06%. El resto de los Fondos presentan rentabilidades menores hasta alcanzar un 3,66% en el caso del Fondo Tipo E.

Cabe considerar que la rentabilidad de los fondos sobrestima la rentabilidad de las cuentas individuales en poco más de un punto, como efecto de las

23 Es probable que se arguya que el último período exagera los efectos de la grave crisis financiera internacional, que tenderían a atenuarse en un período más largo. No obstante, cabe señalar que también incluye la rentabilidad del año 2009 que alcanzó un 44%.

comisiones que se deben pagar a las AFP²⁴. Esto implica que la rentabilidad neta relevante para las cuentas individuales se ubica entre 4% y 2,66% lo cual sugiere que las rentabilidades a lo largo del período laboral se están acercando peligrosamente a una rentabilidad promedio global de 3% que permite una tasa de reemplazo de 40%, muy por debajo de la promesa con que se impuso este sistema, y que afirmaba que con una cotización de 10% de la remuneración imponible, se garantizaba tasas de reemplazo cercanas e incluso por encima del 100%

El cuadro número 5 deja además en evidencia la alta volatilidad de la rentabilidad de los fondos A, B y C lo que tiene un gran impacto sobre la rentabilidad acumulada de las diferentes cohortes. Según el estudio ya citado de Gill, Packard y Yermo, al comparar las 20 cohortes entre 1981 y 2000 constataron diferencias en el retorno acumulado que varió entre un 4,1 y un 10,9%. Si esto se suma a las consideraciones anteriores, las pensiones serán probablemente bajas y sujetas a altos grados de incertidumbre. Esta situación implicará que el Estado deberá hacer mayores erogaciones para que las personas alcancen el monto que garantiza la pensión mínima, con las consecuencia esperables para las finanzas públicas.

”

La selección de riesgo es el principal motivo de las grandes utilidades de las ISAPRES, dado que los costos en “prestaciones de salud” tienden a ser menores en los afiliados de menor riesgo en salud, que utilizan menos los servicios ofrecidos. De esta forma, lo pagado por los afiliados tiende a irse directamente a llenar las arcas de los accionistas de estas empresas de la salud

Conclusiones.

La política social definida entre cuatro paredes empieza a encontrar dificultades. El movimiento estudiantil y docente -más allá de cuales sean sus logros definitivos- transformaron radicalmente la agenda. Es probable que sus demandas se empiecen a formular en relación con otros segmentos de la política social. Las grandes e injustificadas alzas de los planes de las ISAPRES, la ley corta y el proyecto de ley que reforma el sistema de salud, abrirán oportunidades para discutir sobre sus problemas de fondo. Algo similar se observa en relación con el sistema de capitalización individual. Las

24 En efecto, como señalan Gill, Packard y Yermo (2004): “Using a 40 – year contribution horizon to translate contribution bases fees into assets – based fees, the net real return in Chile between 1994 and 2002 would be 9,1%, compared with the gross return of 10,3%”, p. 131. El artículo 28 del Decreto Ley 3500 señala: “La Administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados, las que serán deducidas de las respectivas cuentas de capitalización individual o de los retiros, según corresponda”. Al mes de agosto el promedio simple de las comisiones alcanzaba un 1,55% de la renta imponible.

rentabilidades que se observan para los últimos 6 años ponen al menos un gran signo de duda sobre la posibilidad efectiva que la mayoría de los cotizantes alcance tasas de reemplazo similares a las de la OCDE, gran promesa del sistema actualizada por la reforma previsional del 2008. La salida de la crisis financiera internacional se estructurará sobre regulaciones más estrictas y en consecuencia es poco probable que las grandes rentabilidades que tuvo el sistema en el pasado vuelvan a repetirse.

Tras estos problemas parece estar haciendo crisis un modelo que buscaba estructurar sobre la operación del mercado y el repliegue del Estado, la provisión de educación, salud y la solución de los riesgos sociales que el Estado de Bienestar tradicional buscó resolver. Pareciera que mientras en los países desarrollados se asiste a su modernización, en Chile luego del experimento neoliberal y sobre la base de los avances del Plan Auge, la reconstrucción del pilar solidario en previsión, empieza a instalarse en el debate.

Bibliografía

Alcayaga, Julián (2011), Reforma tributaria para financiar la educación, Política Año II - Edición Digital N° 10 (01.09.2011)

Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (Ed.) (2010A), Ecos de la revolución pingüina. Avances y silencios en la reforma educacional, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile y UNICEF, Santiago

Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (2010B), Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena, en Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (Ed.) (2010)

Berner, Heidi et al (2011)²⁵, Costos y Financiamiento de las Propuestas de Reforma de la Educación en Chile, Facultad de Economía, Universidad de Chile, Septiembre, 2011

Colegio de Profesores, Confech, Cones y Asistentes de la Educación (2011), Bases para un acuerdo social por la educación chilena, 27 de julio, <http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/PDF2011/BASES.PARA.UN.ACUERDO.SOCIAL.POR.LA.EDUCACION.27JUL2011.pdf>

CONFECHE (2011), Carta abierta al Presidente de la República, 23 de agosto, <http://bitacoranoticiera.wordpress.com/2011/08/24/carta-confech-a-presidente-de-la-republica-23082011/>

Fundación Chile 21 (2011), Propuesta de reforma tributaria, https://docs.google.com/a/chile21.cl/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0Bwj_rE9KdM9gZjkyZjVnZltNGM1NC00Zjg3LTNmYjctNjEyOTIzNmVhYzc4&hl=es

Fundación Terram (2011), Educación 2013, Santiago

Galleguillos, Sylvia (2007), El impacto fiscal del Plan Auge en Chile, <http://www.paho.org/english/DPM/SHD/HP/finfisc-14pres-galleguillos.pdf>

Gill, Indermit, Packard, Truman y Yermo, Juan (2004), Keeping de Promise of Social Security in Latin America, The World Bank - Stanford University Press

Meller, Patricio (2011), Universitarios, ¡ el problema no es el lucro, es el mercado!, Uqbar

25 Andrés Gómez-Lobo, Daniel Hojman, Oscar Landerretche Alejandro Micco, María Eugenia Rodríguez y Juan Pablo Valenzuela

Editores, Santiago.

Ministro Bulnes anunció importante paquete de medidas educacionales, <http://www.gob.cl/destacados/2011/08/17/ministro-bulnes-anuncio-importantepaquete-de-medidas-educacionales.htm>

Presidente de la República (2011 A), Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E), : <http://www.gob.cl/especiales/gran-acuerdo-nacional-por-la-educacion-g-a-n-e/>, 7 de julio

Presidente de la República (2011 B), Políticas y Propuestas de Acción para el Desarrollo de la Educación Chilena, <http://www.gob.cl/especiales/politicas-y-propuestas-de-accion-para-el-desarrollo-de-la-educacion-chilena/>, 1 de agosto

Rivera Urrutia, Eugenio (2011) "La política social al finalizar el primer año del gobierno de Sebastián Piñera: ¿Path dependent?, en Barómetro de Política y Equidad. El primer año. Modelo para armar, Abril

Superintendencia de Salud (2007), Evaluación de la reforma de salud y situación del sistema ISAPRES. Diseño metodológico y definición líneas basales, http://www.supersalud.gob.cl/568/articles-2727_recurso_8.pdf, Marzo.

Superintendencia de Salud (2011), Análisis Banda de Precios Base Proceso de Adecuación de Contratos Julio 2011 – Junio 2012, Santiago

Zaldivar, Andrés (2011), Reforma estructural de la educación, en <http://diario.elmercurio.com/2011/09/02/nacional/politica/noticias/718C08BF-D0B1-4DB1-B886-D717EA25C9C7.htm?id={718C08BF-D0B1-4DB1-B886-D717EA25C9C7}>