

---

## CAPÍTULO 10

---

# Políticas Sociales

---

El Ministerio de Hacienda aporta al diseño de políticas sociales impulsadas por diversos ministerios sectoriales, colabora con organismos internacionales en la producción y análisis de documentos sobre política social, participa en mesas y consejos técnicos encargados de producir propuestas en diferentes áreas, y elabora estudios y análisis en torno a temas relevantes. El trabajo de la Coordinación busca promover el bienestar de las personas entendido como un concepto integral, más allá de su bienestar económico (Recuadro VII).

## **APOYO A INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

La Coordinación de Política Social del Ministerio de Hacienda apoya a los ministerios sectoriales en el diseño y redacción de sus proyectos de ley. Durante el año en curso se han apoyado diversas iniciativas de los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Educación y Justicia. A continuación, se describen las más relevantes.

### **Clase Media Protegida**

El porcentaje de la población que pertenece a clase media en Chile ha ido en aumento en las últimas décadas, llegando a representar aproximadamente el 70% de la población. Dado esto, el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera tiene como uno de sus principales focos brindar el apoyo necesario a este segmento de la población, para que pueda mantener su estándar de vida frente a la existencia de eventos adversos en su ciclo de vida.

Según un informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2019<sup>1</sup>), existe en la población una sensación de dificultad en el acceso a los beneficios que brinda el Estado y solo un 11,6% de los chilenos encuestados concuerdan en que es fácil acceder a dicha oferta programática pública en momentos de necesidad.

El objetivo del Sistema Clase Media Protegida es brindar apoyo a personas o familias que podrían caer en una situación de vulnerabilidad, producto de un evento adverso o contingencia. Para esto, se establecerá una Red de Atención a Usuarios, que utilizará los canales de atención de ChileAtiende (vía presencial y telefónica). Además, se creará una plataforma web que contendrá la información relacionada con los eventos adversos y la oferta programática que el Estado tenga vigente para éstos, a través de la cual se podrán realizar distintos trámites. De esta manera, mediante el apoyo que podrá recibir por parte del Estado, el usuario podrá enfrentar de mejor manera estos eventos.

El Sistema Clase Media Protegida contempla seis Eventos Adversos, en torno a los cuales se reordenará la oferta programática que el Estado tiene vigente actualmente, y se irá agregando una nueva oferta, diseñada por distintos ministerios e instituciones públicas, previa presentación al Congreso para su discusión y

---

1 OCDE (2019). Risks That Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey. Disponible en <https://www.oecd.org/els/soc/Risks-That-Matter-2018-Main-Findings.pdf>.

---

aprobación. En la Figura 10.1 se muestra un esquema que incluye la nueva oferta propuesta, agrupada según los eventos adversos.

**FIGURA 10.1**

Propuesta para Clase Media Protegida, según eventos adversos



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

El Sistema Clase Media Protegida tiene un costo de US\$ 7.235 millones, cifra que comprende toda la oferta programática existente de los ministerios respectivos y la nueva oferta que se incorpora con los proyectos de ley que se encuentran en tramitación en el Congreso.

### Reforma Integral a la Salud

El crecimiento económico de las últimas dos décadas ha tenido un fuerte impacto en el estado de la salud de las personas. La esperanza de vida se encuentra hoy alrededor de los 80 años, similar al promedio de la OCDE, mientras que la tasa de mortalidad infantil se ha reducido en más de la mitad, al igual que la mortalidad materna. En términos de acceso, hoy el 96% de la población tiene acceso a agua potable, mientras que el 97% tiene cobertura de algún seguro de salud, ya sea público o privado<sup>2</sup>.

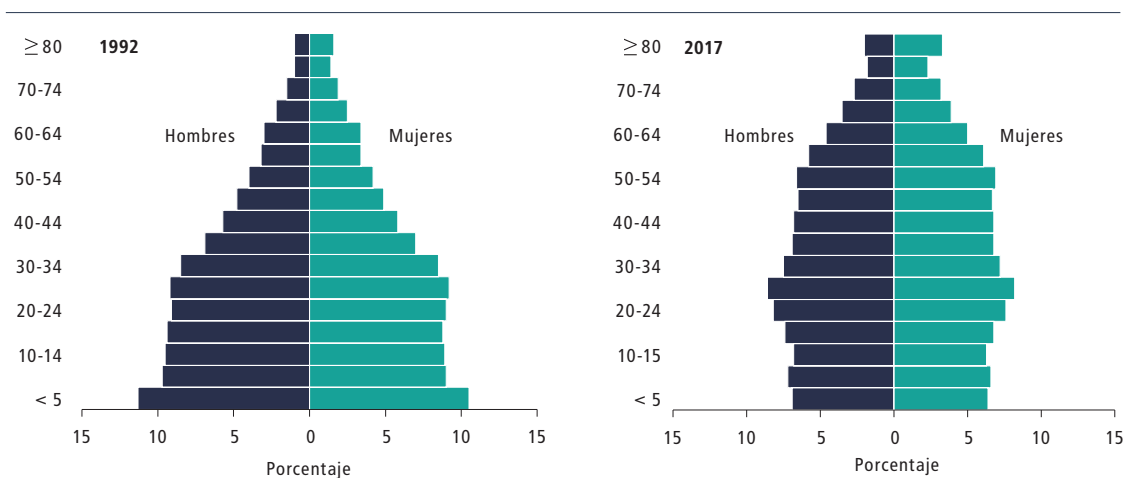
La mejora en algunos indicadores básicos ha producido un reordenamiento de las prioridades en el sector salud. El acceso a una salud oportuna es una de las prioridades de la población, en función de lo cual se

2 Organización Panamericana de la Salud (2017). Salud en las Américas. Resumen: panorama regional y perfiles de país, Washington DC. Disponible en <https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/wp-content/uploads/2017/09/Print-Version-Spanish.pdf>.

han implementado políticas como las Garantías Explícitas en Salud (GES). Asimismo, el gasto de bolsillo y aquellas enfermedades que tienen una baja prevalencia a nivel poblacional, pero un efecto devastador en el presupuesto familiar, son una prioridad para los hogares del país. En este ámbito, cabe destacar el nuevo Decreto de la Ley Ricarte Soto, que a partir de julio de 2019 incorpora nueve nuevos problemas de salud y modifica tres de los 18 ya existentes, lo que representa un aumento de \$23.000 millones al fondo presupuestario de la ley. A todo lo anterior, se suma el cambio demográfico de la población, considerando que la pirámide poblacional se ha invertido progresivamente con el paso del tiempo, aumentando la proporción de adultos mayores en relación al total de la población (Figura 10.2).

**FIGURA 10.2**

Pirámide poblacional años 1992 y 2017



Fuente: Censo 1992 y 2017.

Los cambios anteriormente mencionados conducen a la interrogante de si los sistemas de aseguramiento actuales efectivamente incentivan a las instituciones a funcionar de manera eficiente, es decir, a entregar una atención oportuna y de calidad, sin reducir los incentivos a la contención de costos. Esto ha motivado al Ministerio de Hacienda a participar de un trabajo intersectorial para dar paso a una reforma integral a la salud, que abarca tanto el sector público como el privado. De esta manera, se promueven iniciativas que fortalecen el seguro público de salud y, a su vez, se propone una reforma al sistema privado de aseguramiento.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda ha aportado en el diseño de diversos proyectos de ley, tales como el fortalecimiento al Fondo Nacional de Salud, la reforma a las Instituciones de Salud Previsional, el Seguro de Salud Clase Media, el Proyecto que crea el Plan Nacional del Cáncer, el Proyecto sobre Reconocimiento y Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedades Terminales y el Buen Morir, entre otros.

A continuación, se detallan algunos de los proyectos recién mencionados, y el aporte del Ministerio en el desarrollo de los mismos.

### Fortalecimiento del Fondo Nacional de Salud (FONASA)

El Fondo Nacional de Salud (FONASA) fue creado a fines de 1979, producto de la fusión del Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados. Desde ese entonces, uno de los principales objetivos de esta institución ha consistido en ser el ente financiero a cargo de recaudar, administrar y distribuir los dineros estatales destinados a solventar las prestaciones de salud de los afiliados al sistema público. A excepción de la creación de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, las reformas institucionales posteriores a la creación de FONASA han apuntado a modificar la institucionalidad del sistema privado de salud. Sin embargo, a fines de 2017 FONASA concentraba 13.926.475 beneficiarios, equivalente al 79% de la población, cifra que ha ido aumentando constantemente con el pasar de los años, haciendo urgente el fortalecimiento de algunas facultades del organismo.

Por lo anterior es que, a fines de abril de 2019, y con el propósito de robustecer el seguro público de salud, el Gobierno presentó un proyecto de ley que le entrega nuevas facultades a FONASA. Dentro de estas es posible destacar las siguientes:

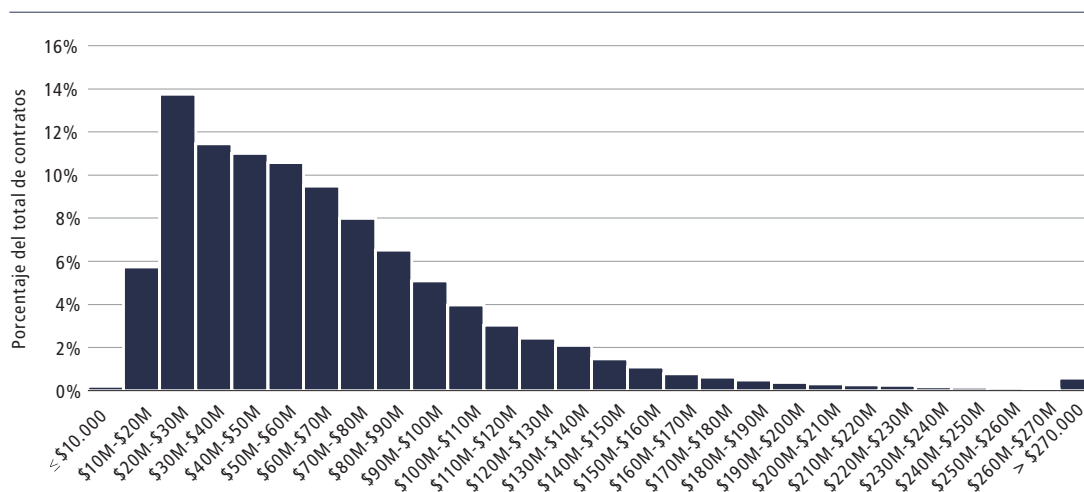
- a. Se faculta a FONASA para disponer que un afiliado que se atiende en algún prestador de la red asistencial de salud sea derivado hacia otro prestador de la misma red, o inclusive hacia algún prestador privado con el cual FONASA tenga convenios vigentes. Esta medida le facilita a FONASA la tarea de acercarse a uno de sus principales objetivos: entregarles una atención oportuna a sus afiliados. Por otro lado, favorece la contención de costos, aspecto fundamental considerando la escalada de los precios observados por las prestaciones de salud. Al facultar a FONASA para participar activamente en el manejo de la red, se le permite buscar soluciones eficientes para determinados casos.
- b. Se amplía la definición de carga de un cotizante de FONASA, teniendo en consideración que actualmente un hombre no puede ser carga de su cónyuge, a no ser que le haya sido declarado un estado de invalidez. A partir de lo anterior se deduce que la única solución para un cónyuge varón que no percibe ingresos es participar del seguro público como un beneficiario *carente de recursos*. Lo anterior implica que el cónyuge en cuestión tendrá únicamente acceso al tramo A de FONASA, que no tiene acceso a prestaciones en la Modalidad Libre Elección. Se espera que la eliminación de toda distinción del sexo de los cónyuges o convivientes civiles beneficie a más de 45.000 personas.
- c. Se eliminan los topes existentes para las coberturas de la Modalidad Libre Elección, entregándole así mayor flexibilidad a FONASA para ajustar las coberturas en este tipo de atención. Con el objetivo de resguardar el erario público, las coberturas deben ser aprobadas mediante un decreto firmado conjuntamente entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud.

## Reforma a las Instituciones de Salud Previsional

El Proyecto de Ley que Modifica el Sistema Privado de Salud propone la creación de un Plan de Salud Universal (PSU), conformado por un único conjunto de prestaciones y servicios de salud, que las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) estarán obligadas a cubrir. Este plan podrá ser ofrecido en hasta tres redes por Isapre, sobre las cuales cada Isapre deberá asignar un precio único. A dicho precio, se le aplicarán descuentos del 25 y 50%, para los menores de 50 y 24 años respectivamente, reduciéndose drásticamente la alta varianza existente en los planes de salud actuales (Figura 10.3). Con el motivo de incentivar a la aseguradora a pactar precios más bajos con los prestadores, y de entregarle mayor certeza de su gasto de bolsillo a las familias, se propone un arancel que asigne copagos fijos a las prestaciones. En el caso de las prestaciones ambulatorias, el copago equivale al 50% del arancel de referencia, mientras que, en el caso de las prestaciones hospitalarias, este equivale al 20%. Adicionalmente, y como una forma de resguardar a los usuarios, se establece que cuando el gasto de bolsillo de éstos supere el 40% del ingreso per cápita de su grupo familiar, este accederá a las prestaciones en su red preferente<sup>3</sup> con cobertura completa por lo que queda del período de vigencia del contrato. Cabe señalar que se entiende por gasto de bolsillo la suma de todos los copagos que genera un individuo producto de las prestaciones cubiertas por el PSU.

**FIGURA 10.3**

Distribución de los contratos de salud, según su precio, por beneficiario



Fuente: Superintendencia de Salud 2017.

3 Las prestaciones y servicios otorgados fuera de la red preferente, tendrán una cobertura equivalente al 80% del valor bonificado dentro de la red preferente. El gasto de bolsillo derivado de estas atenciones no es contabilizado dentro del gasto de bolsillo máximo por beneficiario.

La reforma presentada también busca solucionar uno de los principales problemas que tiene el sistema actual de salud privada, consistente en los incentivos existentes para seleccionar solamente a los individuos de bajos riesgos. Con el propósito de eliminar estos incentivos, se expande el Fondo de Compensación de las Garantías Explícitas en Salud, de manera de compensar por una mayor proporción de los costos aceptables<sup>4</sup> del sistema. Actualmente, el riesgo de las personas se estima utilizando exclusivamente el sexo y edad de los afiliados, cuestión que no permite predecir el riesgo de los afiliados con suficiente exactitud. Producto de lo anterior, se incluirá la condición de salud como un predictor, de manera que no existan incentivos a excluir, por ejemplo, a un individuo con una enfermedad crónica.

La libre afiliación es otro componente que la reforma al sistema privado de salud busca solucionar. Aquellos usuarios que pertenecen actualmente al sistema de Isapres tendrán libre movilidad, eliminando así toda preexistencia y declaración de salud. En el caso de los nuevos afiliados que no mantengan un contrato con una de las Isapres pertenecientes al fondo de compensación, no se les considerará como enfermedad preexistente todo problema de salud incluido en las Garantías Explícitas en Salud.

El impacto fiscal de esta reforma proviene de la menor recaudación por concepto de cotizaciones que se percibirá producto de la migración de usuarios desde el sistema público hacia el sistema privado.

### Seguro de Salud Clase Media

A nivel nacional, el gasto de bolsillo en salud, entendido como el gasto per cápita de un hogar en medicamentos, consultas médicas, exámenes, entre otros gastos relacionados a la salud, aumentó en más de 50% entre los años 2012 y 2016<sup>5</sup> (Figura 10.4). De acuerdo a la Encuesta Ipsos 2018, dos de cada tres personas declaraban preocupación por no saber si podrán pagar la atención que necesiten frente a una enfermedad grave<sup>6</sup>.

---

4 Se entiende como costos aceptables todos aquellos costos que son esenciales para otorgar las prestaciones y servicios de salud, excluyendo de esta manera gastos en hotelería y otros no esenciales.

5 Benítez, A., Hernando, A., Velasco, C. (2018). Radiografía del gasto de bolsillo en salud en Chile: Análisis del cambio en el gasto entre 2012 y 2016, *Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile*. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20181023/asocfile/20181023161058/pder491\\_abenitez.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20181023/asocfile/20181023161058/pder491_abenitez.pdf).

6 Ipsos (2018). Chilenas y chilenos hoy frente a la educación y salud, *Encuesta Espacio Público, Santiago de Chile*. Disponible en <https://www.ipsos.com/es-cl/news-and-polls/overview?page=1>.

---

**FIGURA 10.4**

Gasto de bolsillo en salud según ítem de gasto, año 2012 y 2016 (pesos)

Ítem de gasto en salud	Promedio hogares		
	2012	2016	Cambio (%)
Medicamentos	8.962	11.954	33,4
Consultas médicas	4.145	5.813	40,2
Servicios de laboratorio y rayos	2.774	2.874	3,6
Servicios dentales	4.502	6.199	37,7
Artículos ópticos	2.401	1.589	-33,8
Servicios de hospitalización	3.524	4.225	19,9
Servicios de emergencia móvil	76	74	-2,3
Servicios quirúrgicos y procedimientos médicos ambulatorios	1.145	2.888	152,2
Insumos médicos	325	457	40,6
Otros productos no desglosados en salud	1.320	2.359	78,7
Artículos ortopédicos y terapéuticos	140	177	26,6
<b>Total</b>	<b>29.314</b>	<b>38.609</b>	<b>31,7</b>

Fuente: CEP (2018).

Ante esto, se propone la creación de un Seguro Clase Media, que apunta a proteger a los beneficiarios de los tramos B, C y D de FONASA ante enfermedades que signifiquen un gasto catastrófico para el hogar, cubriendo de manera inicial un conjunto de intervenciones quirúrgicas programables. Este seguro cubrirá de manera íntegra diferentes soluciones de salud, es decir, cada paquete deberá considerar la suma de elementos requeridos para afrontar cada problema de salud. De esta manera, se logra entregar certidumbre al beneficiario en torno al costo real de los cuidados de su salud.

El seguro contempla el financiamiento completo de cada solución de salud, previo pago de un deducible, cuyo monto es contingente al ingreso anual per cápita de los hogares, garantizándose así que no incurran en un gasto catastrófico. Además, el monto máximo a pagar por un individuo dentro de un año será el 40% del ingreso anual per cápita del hogar.

### **Proyecto de Ley que Establece Sistema de Subvenciones para Niveles Medios de Educación Parvularia**

En el marco de la constante colaboración que el Ministerio de Hacienda realiza con el Ministerio de Educación en el diseño de políticas públicas, se trabajó en conjunto en la elaboración del Proyecto de Ley que Establece un Sistema de Subvenciones para los Niveles Medios de Educación Parvularia. Este proyecto fue ingresado al Congreso en enero 2019 con el Boletín N° 12.436 y se encuentra en discusión particular en la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional.



Este proyecto de ley es una de las propuestas centrales en educación que contempla el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Lo central de esta subvención radica en la importancia de la educación inicial en el proceso formativo. La evidencia muestra las ventajas de invertir tempranamente en calidad en este nivel educacional, con el objeto de disminuir las desigualdades, asegurar a todos los niños y niñas las mismas oportunidades e impactar positivamente en sus trayectorias educativas y laborales. También, la evidencia sugiere que una educación inicial de calidad está relacionada con beneficios, tales como mejores actitudes democráticas y pro-sociales, menor probabilidad de caer en delincuencia y drogas, entre otros. Cabe mencionar que, según datos de la OCDE (*Education at a Glance*, 2018)<sup>7</sup>, en Chile el gasto por niño en educación parvularia es más bajo que el promedio en los países que agrupa esta organización.

Si bien las características socioeconómicas de los niños atendidos por instituciones administradas por el Estado son similares a las de los que asisten a instituciones privadas con subsidio estatal Vía Transferencia de Fondos (VTF), el aporte que realiza el Estado a cada uno de ellos es muy disímil. Esta es una situación que afecta a la equidad, en la que los más perjudicados son los establecimientos VTF. Así, párvulos de igual vulnerabilidad gozan de realidades muy distintas, dependiendo de la dependencia del establecimiento al que asisten.

El proyecto de ley actualmente en discusión propone avanzar gradualmente hacia la creación de una subvención regular, la cual representa una mejora del 67% en el financiamiento actual por alumno en establecimientos VTF, aumentando el monto por subvención desde un valor de \$130.000 a un valor de \$217.235. Esta subvención será pagada en base a la asistencia y podrá utilizarse para financiar dos jornadas que buscan flexibilizar la oferta disponible, adaptándose a las necesidades de las familias. Asimismo, replicará lo realizado en el sector escolar mediante un aporte preferencial por vulnerabilidad y una subvención diferenciada para estudiantes que tengan Necesidades Educativas Especiales (NEE). Adicionalmente, se consideran incrementos según la región donde se ubique el establecimiento y la ruralidad de su locación.

Podrán hacer uso de esta subvención todos los establecimientos que actualmente operan en modalidad VTF (dependiente de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI), de administración delegada dependiente de Integra, escuelas especiales y aquellas escuelas regulares que quieran extender operación hacia estos niveles. Con esto se espera incentivar la creación de nueva oferta, de tal modo de poder ampliar la cobertura hasta hacerla comparable al nivel de la OCDE. Se contempla una gradualidad de cinco años, en la cual se espera un alcance de 148.900 beneficiarios y un gasto incremental de \$116.000 millones. Asimismo, se mejora la normativa sobre exigencias de funcionamiento y la institucionalidad para fiscalización, de tal forma de asegurar que los recursos tengan impacto.

---

7 OCDE (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, París. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>.

---

## TRABAJO CON ORGANISMOS INTERNACIONALES

### Programa de Estudios Compartidos entre el Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda

En el contexto del Programa de Estudios Compartidos entre el Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda, la Coordinación de Políticas Sociales fue contraparte en dos estudios. El primero, *Retos y Oportunidades del Envejecimiento en Chile* el cual culminó con la presentación de un documento en el que se analiza el desafío del rápido envejecimiento de la población chilena. Este envejecimiento ocurre en un momento de la historia de Chile en el que la proporción de personas activas es mayor que la proporción de niños dependientes y adultos mayores, lo que se traduce en una importante oportunidad para aumentar la tasa de ahorro e inversión productiva. Aprovechar esta oportunidad será vital para que el país logre una mayor productividad económica en el largo plazo, una vez que la transición termine y la proporción de dependientes (esta vez, principalmente adultos mayores) se incremente.

El segundo estudio pone a disposición la experiencia del Banco Mundial al servicio del nuevo Sistema Clase Media Protegida. Específicamente, se le solicitó a dicha institución apoyo para profundizar y detallar los riesgos a los que están expuestas las familias de clase media, diseñar un modelo de gestión intersectorial de casos para dar atención eficaz a dichos riesgos y evaluar la implementación de los primeros pasos del nuevo modelo de gestión. Esta asesoría estará operativa hasta diciembre de 2019 e implica una inversión de US\$ 705.000, los cuales son cubiertos por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Banco Mundial. El rol del Ministerio de Hacienda es actuar como contraparte apoyando el desarrollo exitoso de esta asesoría.

### G20 – Promoviendo la Cobertura Universal en Salud

Los Ministerios de Hacienda y Salud fueron invitados a participar en la cumbre del G20, realizada en Japón, durante el mes de junio del presente año. Uno de los temas a tratar en estas reuniones se refería a los desafíos pendientes de las políticas de Cobertura Universal en Salud (UHC, por sus siglas en inglés). A pesar de que Chile ha logrado avances significativos en este sentido en los últimos años, la cobertura universal sigue siendo una tarea pendiente en países de bajos y medianos ingresos.

Al respecto, se trabajó en conjunto con el Banco Mundial y equipos de múltiples países cooperadores en una revisión exhaustiva de la literatura en torno a la cobertura universal en salud. Una de las principales conclusiones de este estudio es que los sistemas de financiamiento de salud, con foco en la eficiencia, tienen varios beneficios sanitarios, entre los que destacan las mejoras en el capital humano, que se traducen directamente en incrementos en la productividad. A lo anterior, se suma la reducción de las tasas de pobreza multidimensional y de desigualdad, ya que con la cobertura universal se le garantiza acceso oportuno a la salud a los sectores de menores recursos.

## Trabajo en Conjunto con la Misión Permanente de Chile frente a la OCDE

El Ministerio de Hacienda, a través de su Coordinación de Políticas Sociales, ha estado realizando una revisión de la literatura en torno a temas de educación y formación de competencias. También ha desarrollado acciones de coordinación para facilitar la interacción de los equipos técnicos de los ministerios sectoriales, que desarrollan política social, con la Misión Permanente de Chile frente a la OCDE.

## PARTICIPACIÓN EN MESAS DE TRABAJO

El Ministerio de Hacienda ha estado presente en mesas de trabajo multisectoriales que abordan temáticas de políticas sociales. Tal es el caso de la Mesa de Trabajo de Política Social Migratoria, la cual busca desarrollar propuestas de política pública migratoria a partir de los diagnósticos disponibles en las distintas reparticiones participantes. Otro, es el Consejo Asesor para la Formación Técnico Profesional que, por su parte, tiene como objetivo elaborar la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional para fortalecer y validar la hoja de ruta del Piloto Marco de Cualificaciones Técnico Profesionales. Finalmente, el Consejo Asesor para la Educación Superior reúne a autoridades del Ministerio de Educación, Instituciones de Educación Superior y el Ministerio de Hacienda con el objeto de analizar la política de financiamiento de la educación superior y, en base a un diagnóstico, generar propuestas.

## ANÁLISIS Y ESTUDIOS

### Selección de directivos escolares en base a procesos competitivos: evidencia para Chile

La Ley N° 20.501 sobre Calidad de la Educación promulgada en 2011 estableció un nuevo estándar de aseguramiento de la calidad en establecimientos escolares. Uno de los factores que definió, y que ha sido escasamente estudiado, es el impacto de la obligación de contar con directivos escolares seleccionados en base a un proceso competitivo, similar al utilizado por el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), gestionado por el Servicio Civil. Este tipo de selección ha tenido relativo éxito al representar mejoras en indicadores en distintos servicios públicos<sup>8</sup>.

La evidencia internacional sugiere que procesos más competitivos en selección de directivos impactan positivamente tanto en indicadores cognitivos como no cognitivos. Así, el nuevo mecanismo de selección, que aplica exclusivamente para establecimientos educacionales cuyo sostenedor son municipios o servicios locales, podría ser una excelente manera de reducir las brechas que se observan en sus resultados respecto a otros tipos de establecimientos, generando más oportunidades y mejores condiciones para la educación pública.

---

8 Morales, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efecto, *Revista Ciencia Política*, Vol. 34 N° 2, pp. 417-438. Disponible en <http://www.revistacienciapolitica.cl/index.php/rcp/article/view/479>. Lira, L. (2013). Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión hospitalaria: Un análisis empírico, *Estudios Públicos*, 131, pp. 61-102. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/impacto-del-sistema-de-alta-direccion-publica-en-la-gestion/cep/2016-03-04/100406.html>.

A 2017, el 63,7% de los establecimientos municipales designó a sus nuevos directores a partir de este proceso. La gradualidad en la implementación permite explotar un modelo de diferencias en diferencias y así identificar impactos en distintos indicadores. Utilizando los datos de la prueba SIMCE se mide el impacto de la política en los puntajes de matemáticas y lenguaje, en indicadores de gestión, en asistencia y en movilidad de los docentes, y en habilidades no cognitivas (autoestima y motivación, clima y convivencia, formación y participación ciudadana y vida saludable).

Se identifican consistentemente efectos positivos y significativos de la selección de directivos por mecanismos competitivos en los puntajes de la prueba de matemáticas. También se observa que estos efectos incrementan con el tiempo. No se identifican impactos significativos en la prueba de lenguaje ni en habilidades no cognitivas, con la excepción de uno de los modelos para la dimensión clima y convivencia escolar (con impacto positivo). Tampoco se identifica un impacto en indicadores de desempeño, como asistencia y movilidad docente, los que se entienden como canal para explicar mejoras en otros indicadores académicos. En cuanto a los efectos de la aplicación de la nueva prerrogativa que permite despedir a los docentes con mala evaluación, no se encuentran efectos positivos en ninguno de los indicadores estudiados.

Los resultados sugieren que la aplicación de la política de selección de directivos mediante métodos objetivos y basados en el mérito tienen efectos directos medibles en el horizonte de evaluación en la prueba SIMCE de matemáticas de cuarto básico. Esta evidencia amplía la literatura que documenta el impacto positivo en desempeño de servicios públicos cuyos directivos son seleccionados por mecanismos objetivos y basados en mérito, pero muestra que estos han sido relativamente acotados. A pesar de esto, los resultados en su conjunto deben ser tomados con cautela. Esto, porque el corto período considerado en la evaluación impide descartar impactos de más largo plazo en algún indicador, observar la variabilidad de los resultados a través del tiempo y evaluar hasta qué punto los efectos identificados son permanentes o transitorios.

La falta de identificación de algún impacto de la gestión de personal con mal desempeño en los resultados educativos es inesperada, considerando que este es un factor que la literatura de liderazgo directivo describe como relevante. Lo anterior permite sostener que hay espacios de mejora en la implementación de esta política de selección, de manera que los nuevos directivos seleccionados con estos mecanismos tengan más espacios de autonomía y herramientas efectivas para la gestión educativa de sus establecimientos.

### **Impacto estimado en los ingresos de las IES participantes del programa de financiamiento vía gratuidad**

Desde 2016 las Instituciones de Educación Superior (IES) tienen la posibilidad de participar del programa de financiamiento vía gratuidad, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos y que manifiesten su voluntad de hacerlo. En una primera etapa, este programa de financiamiento se estableció vía Ley de Presupuestos, y se focalizó en la matrícula proveniente del 50% de hogares más vulnerables, exclusivamente universitaria. Luego, en el año 2017, continuó el financiamiento vía Ley de Presupuestos, pero se incorporó a Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica dentro de las instituciones elegibles. En la Ley de

Presupuestos de 2018 se amplió el grupo de beneficiarios, incluyéndose a los jóvenes pertenecientes al sexto decil de hogares más vulnerables. Desde 2019, este programa quedó definido por la Ley N° 21.091, estableciéndose una transitoriedad en el acceso al financiamiento gratuito de tal forma de alcanzar la totalidad de la matrícula en la medida que aumenta la relación entre ingresos estructurales y PIB tendencial.

En el contexto de la misión del Consejo Asesor para la Educación Superior, surgió la necesidad de realizar un diagnóstico exhaustivo del impacto que la política de gratuidad ha tenido en las Instituciones de Educación Superior. Para realizar este diagnóstico estimamos un Ingreso Contrafactual (IC) por alumno, que corresponde a lo que hubiera recibido la institución en caso de que se hubiera mantenido al margen del programa de financiamiento. La construcción de este IC se hace en base a la información que las IES reportan antes de entrar al programa en sus Estados Financieros Auditados.

El análisis explota el hecho de que la implementación de la gratuidad ha sido por etapas, para distinguir tres componentes de impacto. Un primer componente considera el impacto específico a los estudiantes que tienen gratuidad como la diferencia entre el ingreso contrafactual y la transferencia total que se entrega por este grupo de estudiantes. Un segundo componente considera el impacto producido por la limitación del arancel que las IES pueden cobrar a los estudiantes provenientes de hogares de deciles uno al nueve que no son beneficiarios de gratuidad. En este caso, el impacto corresponde a la diferencia entre el ingreso contrafactual y el monto máximo que define la ley para cobrarles durante la transición. Frente a este comportamiento, se modelaron dos actitudes que puede tomar la institución. Por un lado, un enfoque maximalista, en el que la institución cobra el máximo permitido, buscando compensar ingresos, y por otro lado, un enfoque más conservador, donde la institución cobra el monto máximo solamente cuando éste está por debajo de lo que cobraba a esos estudiantes antes de entrar a gratuidad (considerando becas internas y descuentos). Por último, un tercer componente aplica sobre aquellos estudiantes beneficiarios de gratuidad que exceden la duración nominal de la carrera, a los cuales se les acaba el beneficio, pero se mantienen con un cobro máximo de 50% del arancel regulado por el primer año adicional.

Los resultados muestran impactos positivos o negativos de la política de gratuidad, dependiendo del tipo de institución, que en general están dentro de márgenes operacionales manejables para estas. También se observa que ha habido un esfuerzo importante por parte del Fisco, a través de transferencias directas compensatorias a las IES partícipes.

Con todo, los resultados desarrollados en este trabajo ilustran que la salud financiera de las IES no se ha visto significativamente afectada por la gratuidad (con algunas excepciones). El análisis, sin embargo, podría profundizarse si, además de estudiar los ingresos, se hubiese analizado el comportamiento de los costos y los eventuales cambios en los márgenes. Estas cuestiones, sin embargo, no están relacionadas directamente con el impacto del financiamiento vía gratuidad.

## RECUADRO VII

### Midiendo el Bienestar: Más allá del PIB

Reducir el bienestar a la única dimensión del consumo y el mercado ignora aspectos importantes en la vida y necesarios para el bienestar y la felicidad, como la salud, la educación y la libertad del país en que se vive. Por esto, ha surgido una tendencia que considera factores adicionales al ingreso para medir el bienestar de las personas, en función de hacerlo integralmente y reconociendo las limitaciones del PIB como indicador de progreso.

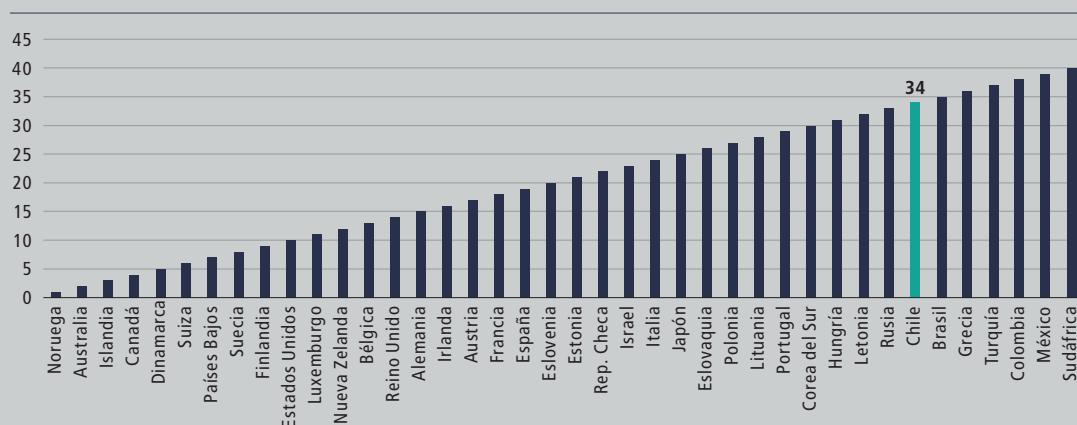
Países como Australia, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido han lanzado iniciativas para medir el bienestar multidimensionalmente, a través de indicadores cuya elección generalmente ha involucrado consultas públicas a gran escala; reuniones y grupos de trabajo con académicos, organizaciones y/o ciudadanos.

La OCDE, en un intento por establecer medidas comparables de bienestar entre países y un marco conceptual atingente, lanzó en 2011 la iniciativa “Better Life Initiative: Measuring Well-Being and Progress”. Dicha iniciativa incluye dos elementos principales: un panel interactivo que permite comparar el bienestar entre países en las distintas dimensiones de bienestar, y la serie de reportes estadísticos “How’s Life?”, que ofrece una imagen completa de los aspectos que mejoran la vida de las personas y de su evolución en el tiempo.

La iniciativa se enmarca en un modelo de bienestar que contempla cuatro capitales de bienestar y 11 dominios de bienestar, medidos a través de 50 indicadores relevantes. Actualmente, Chile se encuentra en el puesto 34 de los 40 países considerados por la OCDE para efectos de su índice de bienestar (Figura 10.5).

**FIGURA 10.5**

Ranking en Better Life Index (2019, 40 países)

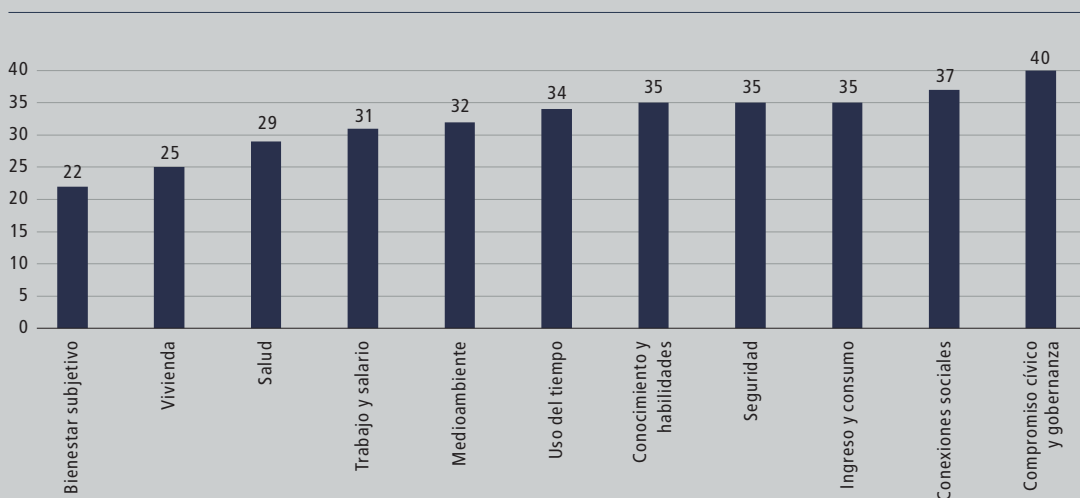


Fuente: OCDE.

La figura 10.6 muestra el desempeño relativo de Chile en cada uno de los dominios de bienestar actual de la OCDE. Analizando los dominios por separado, destaca el buen desempeño del país en el dominio de Bienestar Subjetivo, superando a países como España, Italia, Japón, Corea del Sur, Italia y Portugal. Asimismo, es destacable el nivel de bienestar de Chile en los dominios de Salud y Vivienda, considerando que supera al de países como Japón y Corea del Sur, y como al de Islandia e Italia, respectivamente. Sin perjuicio de lo anterior, el país ocupa el último lugar del ranking en cuanto a compromiso cívico y gobernanza y un bienestar bajo en lo que concierne a conexiones sociales, lo cual evidencia la necesidad que existe en el país de avanzar en términos de bienestar.

**FIGURA 10.6**

Ranking de Chile en los Dominios de Bienestar del Better Life Index (2019, 40 países)



Fuente: OCDE.

El Ministerio de Hacienda ha comenzado a trabajar en una iniciativa que pretende medir el bienestar de los chilenos, basándose en el modelo de la OCDE y siguiendo a otros países como Nueva Zelanda y el Reino Unido. En esta línea, se ha recopilado información concerniente a Chile respecto a cada uno de los indicadores considerados tanto por la OCDE, como por Nueva Zelanda y el Reino Unido, a fin de realizar una evaluación y posterior selección de los indicadores más relevantes para la realidad nacional. Además, se han incorporado nuevos indicadores potenciales considerados importantes para el bienestar de los chilenos, de manera de adecuar el modelo de la OCDE a la realidad nacional. Un ejemplo de un indicador no comparable internacionalmente, pero relevante dado el contexto local, es la relación del Estado chileno con sus pueblos originarios.



Se espera que la iniciativa constituya una herramienta para el Gobierno y la ciudadanía en general, que permita elaborar diagnósticos, realizar seguimientos y detectar las áreas de bienestar en las que el país se encuentra más débil.

En la actualidad se está trabajando en la constitución de una mesa de expertos a quienes se les encomendará la evaluación y elección de indicadores. En el marco de esta iniciativa, el Ministerio de Hacienda ha sido convocado por la OCDE para formar parte del Grupo Asesor de Expertos del proyecto conjunto OCDE-CEPAL-Comisión Europea, “Métricas para Políticas de Bienestar y del Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, como una instancia para compartir conocimientos y experiencias respecto a mejores prácticas sobre enfoques de bienestar con los expertos interesados en políticas y medición de la región. De esta manera, la participación en la red de expertos será un insumo fundamental en el desarrollo de la iniciativa de bienestar del Ministerio de Hacienda.