
CAPÍTULO 8

Políticas Sociales

POLÍTICAS SOCIALES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL

El manejo fiscal responsable permite a Chile implementar medidas que incrementan la equidad social y ayudan a disminuir la pobreza. Actualmente el gasto público del Gobierno Central representa el 23,7% del PIB, donde el 69,2% corresponde a gasto o erogaciones sociales (Dipres, 2018)¹. La tendencia internacional muestra que, a medida que los países alcanzan mayor nivel de desarrollo, aumentan las presiones por mayor gasto social y por una red de seguridades más densa y compleja. De ser mal administradas, estas presiones pueden tomarse en contra de la misma ciudadanía. Esta es la situación definida como la Trampa del Ingreso Medio, donde países que estaban *ad portas* de alcanzar los estándares de desarrollo, perdieron el rumbo al dejarse llevar por miradas cortoplacistas sin preocuparse de garantizar de que cada paso fuese dado de manera sustentable y responsable.

Según CASEN 2017², la proporción de chilenos en situación de pobreza multidimensional alcanzó 20,7%, lo que corresponde a 16,8% de los hogares. Este indicador, que considera las dimensiones de Educación, Salud, Trabajo/Seguridad Social, Vivienda/Entorno, y Redes/Cohesión Social, permite cuantificar diferentes dimensiones del bienestar de los hogares y complementar la tradicional medición de pobreza por ingresos, evidenciando que contar con bajos ingresos es solo una de las diversas carencias que enfrentan los hogares más vulnerables.

Desde esta perspectiva, para asegurar una mejor calidad de vida a las familias, es fundamental que, junto a la creación de empleos y el crecimiento económico, exista un conjunto de políticas sociales coordinadas e integradas, que permitan abordar la vulnerabilidad desde sus diversas dimensiones. En la figura 8.1 puede verse la contribución relativa de estas dimensiones a la pobreza multidimensional, de acuerdo a la Encuesta CASEN 2017.

El desafío del Ministerio de Hacienda es asegurar diseños de políticas sociales que permitan dar respuesta a las demandas que se van generando en la ciudadanía, cuidando que, al mismo tiempo, sean compatibles con lograr un crecimiento sustentable y de largo plazo. Para ello, apoya a los equipos de los ministerios sectoriales a cargo de la Política Social, en especial a los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud.

PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN MESAS DE ACUERDO RELACIONADAS CON POLÍTICAS SOCIALES

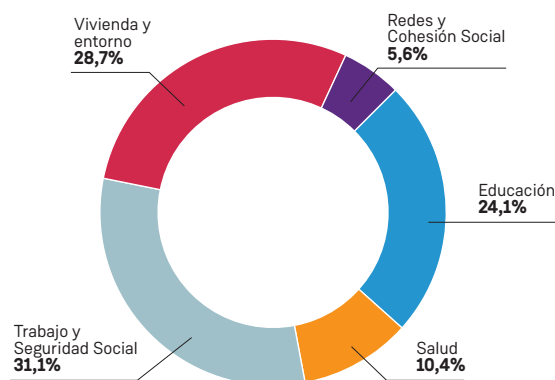
El Presidente Sebastián Piñera, al comenzar su mandato, realizó un llamado a la unidad nacional para trabajar en temas de relevancia para la ciudadanía. En ese contexto, el Ministerio de Hacienda lideró la Mesa de

1 Dipres (2018) Estadísticas de las Finanzas Públicas 2008-2017. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/598/articles-174525_doc_pdf.pdf.

2 Ministerio de Desarrollo Social (2018), Resultados Encuesta CASEN 2017. Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf

FIGURA 8.1

Contribución relativa de las dimensiones a la pobreza multidimensional



Fuente: CASEN 2017.

Desarrollo Integral (como se describe en el recuadro sobre el Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral en el capítulo N°1), y en mesas de acuerdo relacionadas con política social, como la Mesa de Acuerdo Nacional por una Salud Digna y Oportuna y la Mesa de Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en la Araucanía.

APOYO DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES

El objetivo del Ministerio de Hacienda para el año 2018 es recuperar la senda del crecimiento sustentable e inclusivo, alcanzando las condiciones para mejorar la productividad y la calidad de los empleos. Parte del desafío ha radicado en mantener un contexto de responsabilidad fiscal que permita, a través del ahorro en ciertas áreas del Estado, reasignar recursos para financiar medidas emblemáticas del Programa de Gobierno que buscan mejorar la calidad de vida de las personas, y mejorar la posición fiscal. A continuación, se detallan las políticas en las que se ha colaborado desde el Ministerio de Hacienda en materias de educación, infancia y salud.

Educación

La educación es una pieza clave para avanzar hacia un desarrollo integral. Diversos estudios muestran que las habilidades efectivas de las personas y su nivel de preparación – y no solo los años de educación que tienen – se correlacionan significativamente con el crecimiento económico de largo plazo de los países³.

El sistema educacional chileno ha mostrado importantes avances en los últimos años, logrando notables incrementos en los niveles de cobertura, especialmente en los grupos etarios asociados a la educación prees-

3 Hanushek, E.A. y Woessmann, L. (2015) The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth. MIT Press.

colar y la educación superior. Así, mientras en 1990 15,9% de los niños de entre cero y cinco años asistía a algún establecimiento educacional, esta tasa para 2017 alcanzaba 51,7%. Por su parte, mientras solo 12,8% los jóvenes de 18 a 24 estudiaba en 1990, a 2017 esta cifra había crecido a 37,4%. Este aumento de cobertura ha ido de la mano de una mayor inclusión de segmentos de la población más vulnerable (CASEN, 2017).

Sin embargo, aún hay desafíos pendientes de cara a lograr un sistema de calidad para todos. Tal como detalla la última revisión del sistema educacional chileno realizada por la OCDE (2017)⁴, parte importante de los desafíos de este Gobierno será lograr una implementación exitosa y sustentable de las leyes ya aprobadas, asegurando que se garanticen la calidad y la equidad en el sistema.

Sistema de Financiamiento Solidario para la Educación Superior (SIFS)

Históricamente, el sistema de financiamiento a la educación superior chilena se ha caracterizado por exigir un alto nivel de gasto a las familias. Según datos de la OCDE (2017) el 65% del total de gasto destinado a Educación Superior (2% del PIB) es realizado de manera privada.

Hasta 2005, la única alternativa disponible para financiar estudios mediante créditos era el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), crédito de condiciones favorables pero que sólo estaba disponible para las universidades del Consejo de Rectores. En 2005, mediante la Ley N° 20.027 se creó el Crédito con Aval del Estado (CAE), el que, con aportes de la banca privada, permitió un rápido incremento en los niveles de cobertura en educación superior. Gracias a este, el proceso de masificación de la educación superior en Chile fue más rápido que el que mostraron países cuando tenían un PIB similar⁵. En este nuevo contexto de educación superior masiva, queda por delante trabajar en el desafío de la calidad. La gran heterogeneidad del sistema en estos términos implica, en la práctica, que muchos de los egresados deudores del crédito no tienen acceso a salarios suficientes como para solventarlo.

Es por ello que el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera se comprometió a avanzar hacia un nuevo sistema de financiamiento para la educación superior, con solidaridad en el acceso (nadie se queda fuera por su situación socioeconómica) y justicia en la retribución (pagan los que pueden pagar, un monto que es contingente a sus ingresos). El objetivo es que nadie se vea impedido de ingresar a la educación superior por razones económicas. Asimismo, parte del compromiso fue excluir a la banca privada de la participación en la administración de los fondos.

4 OCDE (2017) Education at a Glance. OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>

5 Espinoza, R. y Urzúa, S. (2015). Las Consecuencias Económicas de un Sistema de Educación Superior Gratuito en Chile. Revista de Educación, 370. Octubre-diciembre 2015, pp. 10-44.

El proyecto de ley ingresado en junio de 2018 en el Senado⁶ apunta a generar un nuevo Sistema Único de Créditos para los estudiantes de instituciones acreditadas. Este crédito sustituirá al Crédito con Aval del Estado y al Fondo Solidario del Crédito Universitario por un sistema administrado por el Estado, sin intervención de la banca, con una tasa de interés del 2% real anual. La cuota a pagar será contingente al ingreso y progresiva, pero en ningún caso excederá el 10% de las remuneraciones. La deuda se pagará sólo cuando el beneficiario haya egresado y tenga ingresos (no se paga en periodos sin ingresos o cuando estos son demasiado bajos), condonándose cualquier remanente después de 180 cuotas, equivalentes a 15 años de pago cuando no hay mora o postergaciones. Este sistema impone requisitos de calidad para las instituciones y de mérito para los estudiantes.

El diseño contempla que la administración del crédito queda en manos de una sociedad anónima de propiedad del Estado. Esta podrá apoyarse en las herramientas de las que dispone la Tesorería General de la República, como el descuento por planilla, para entregar mayores facilidades de pago a los estudiantes y lograr un mejor índice de recuperación de los fondos.

Para que sus alumnos tengan acceso al crédito, se exige a las Instituciones de Educación Superior (IES) que utilicen sistemas de admisión transparentes y que garanticen parcialmente los riesgos de deserción y no satisfacción de la deuda. Adicionalmente, la ley las obligará a que financien, para sus estudiantes que pertenezcan al 60% de hogares más vulnerables, el remanente no cubierto por el SIFS mediante becas y/o créditos propios.

Por último, el proyecto define mecanismos para lograr una transición voluntaria desde deudores que hoy son acreedores de un Crédito con Aval del Estado o Fondo Solidario de Crédito Universitario. Se establecen mecanismos que generan condiciones favorables tanto para estudiantes que aún están estudiando, como para aquellos que ya tienen el cuadro de pago de su deuda activo.

Por lo tanto, el SIFS presenta una alternativa que es más conveniente que el actual Crédito con Aval del Estado, tanto para los estudiantes como para las IES. El nuevo diseño presenta mejores alternativas de pago, mayor comodidad para el estudiante, reglas claras y transparentes, que deberían motivar a los actuales deudores del CAE a cambiarse voluntariamente al nuevo sistema. Asimismo, premia a los estudiantes que acceden a las IES de mayor calidad al financiar una mayor proporción del costo de su carrera, lo que se traduce también, indirectamente, en un premio para estas instituciones, permitiéndoles que puedan incrementar su oferta programática sin que ello implique una merma en sus ingresos.

Subvención para el sistema de educación parvularia

La educación parvularia sienta las bases de la igualdad de oportunidades y el progreso educacional futuro.

Los primeros años de vida son cruciales para el desarrollo integral y los aportes educativos de calidad a partir de los dos años de edad pueden tener un impacto prolongado en el desarrollo de las habilidades físicas, cognitivas, sociales y emocionales. Por ello es vital, sobre todo en el caso de los niños de familias vulnerables, hacer un gran esfuerzo en esta materia.

Los recursos destinados por el Estado para la educación preescolar han crecido considerablemente en los últimos años. Sin embargo, la estructura de financiamiento a las instituciones que reciben recursos del Estado y que administran los establecimientos educacionales es compleja y desigual, produciendo situaciones de discriminación, en las que párvulos de igual vulnerabilidad acceden a realidades muy distintas. En particular desventaja han quedado aquellos niños y niñas que asisten a jardines infantiles de instituciones privadas con convenio.

El Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera apunta a avanzar, en un período de ocho años, hacia la creación de una subvención regular y preferencial que permita a las familias elegir un jardín de calidad a partir de los dos años, la cual se vería complementada por una subvención diferenciada por Necesidades Educativas Especiales (NEE).

La nueva política de subvención de niveles medios anunciada está dirigida a establecimientos particulares o municipales que hoy están operando en la modalidad vía transferencia de fondos (VTF) en la Junji, facilitando, además, la adhesión de nuevas escuelas e instituciones que cumplan con los requisitos. Este nuevo sistema de subvención supone que los establecimientos VTF dejarán de depender de la Junji, pasando a funcionar bajo un esquema donde la Agencia de la Calidad, la Superintendencia de Educación y la Subsecretaría de Educación Parvularia juegan un rol central, emulando a lo que ya se ha hecho de manera exitosa en educación escolar.

El sistema de financiamiento vía subvenciones propuesto contempla una subvención base para los niveles medios de la educación preescolar, que entrega al establecimiento un valor mensual, en base a la asistencia de los párvulos matriculados, la cual es complementada por un aporte por vulnerabilidad similar a la Subvención Escolar Preferencial (Ley N° 20.248). En tanto, para los niveles de nivel sala cuna se contempla un mejoramiento en los aportes entregados vía convenio. Estos nuevos recursos impactarán en calidad y beneficiarán a los párvulos de nivel sala cuna del 60% de hogares de menores ingresos —cobertura establecida en el programa Chile Crece Contigo—. Esta modalidad podrá ser compatible con el beneficio de sala cuna universal que consagra el Proyecto de Ley que modifica el artículo N°203 del Código del Trabajo⁷. Por último, se consagra una subvención especial, enfocada en destinar recursos que permitan dar apoyo al aprendizaje de párvulos con necesidades especiales que requieran una acción temprana para evitar rezagos futuros.

7 Boletín N° 12026-13

Los nuevos aportes que regula el Sistema de Financiamiento vía Subvenciones para la Educación Parvularia apuntan a generar un esquema más igualitario con respecto a los recursos que gestionan otros oferentes públicos de estos niveles, como Junji e Integra. Asimismo, el modelo de gestión asociado al nuevo esquema, que incluye incentivos al buen desempeño, apoyo técnico pedagógico, aportes por necesidades especiales y un contexto de autonomía para las comunidades especiales, ha dado buenos resultados en los niveles escolares, por lo que se espera impacte positivamente en la calidad y la cobertura. Se espera que la cobertura aumente hasta estándares de la OCDE mediante la instalación de nuevos establecimientos⁸.

Infancia

Otra prioridad contenida en el Programa de Gobierno es el compromiso adquirido con la niñez, para promover los derechos de todos los niños del país, prevenir posibles vulneraciones y, particularmente, proteger a aquellos niños que han sido víctimas. En este ámbito, el Gobierno se encuentra trabajando un conjunto de iniciativas en que participan diversas instituciones.

El equipo de la Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda ha participado y colaborado en distintas iniciativas en materia de niñez, encabezadas por instituciones como el Servicio Nacional de Menores (Sename), Ministerio de Justicia y Ministerio de Desarrollo Social. Todas ellas buscan modernizar y adecuar la institucionalidad para entregar mejores respuestas a las necesidades de niños, en línea con el Programa de Gobierno y las propuestas emanadas del Acuerdo Nacional por la Infancia⁹.

Durante el mes de mayo de 2018 el Ministerio de Hacienda colaboró con el Ministerio de Justicia en la indicación sustitutiva al Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Adopción¹⁰ y también ha realizado seguimiento al proyecto que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica¹¹.

En el mismo ámbito, el equipo del Ministerio de Hacienda ha colaborado permanentemente con la nueva Subsecretaría de la Niñez y el Sename en la construcción del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Protección de la Niñez¹², tanto en la discusión respecto del diseño de la nueva institucionalidad – que considera mayores atribuciones para las Direcciones Regionales, la creación de un Consejo de Expertos con calidad de asesor, de una Comisión Coordinadora Intersectorial y de un sistema de información, seguimiento y monitoreo –, como en el trabajo de estudio del mecanismo de subvenciones que se entrega a los organismos colaboradores.

8 De acuerdo a OCDE (2017) el promedio de tasas de matrícula para la OCDE es de 39% para niños dos años, 78% para niños de tres años, 88% para niños de cuatro años y de 94 para niños de cinco años.

9 Disponibles en http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/Acuerdo_Nacional_por_la_Infancia_VF.pdf

10 Boletín N° 9119-18

11 Boletín N° 11174-07

12 Boletín N° 12027-07

Asimismo, el Ministerio trabajó junto a ellos en la estimación de los costos asociados a la creación de este nuevo servicio, escenario que está directamente vinculado con el Proyecto de Ley enviado a discusión en el mes de abril de 2018, que modifica la Ley N° 20.032 (que establece un sistema de atención a la niñez a través de la red de colaboradores del Sename y su régimen de subvención) y aumenta en 25% la subvención base que se entrega a los organismos colaboradores encargados del cuidado residencial¹³.

Salud

En los últimos años, se ha observado un fuerte incremento en el gasto de los Servicios de Salud en Chile. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2017, el presupuesto inicial en esta materia aumentó en 38%, mientras que el gasto devengado aumentó 42%. Esta tendencia preocupa al Ministerio de Hacienda. Tanto los cambios tecnológicos como el envejecimiento de la población ponen presión al presupuesto, y se hace urgente la implementación de medidas para contener el gasto.

Al mismo tiempo, existe consenso sobre la necesidad de reformular el sistema privado de salud. Actualmente, la gran disparidad de los precios de los planes de salud tanto entre hombres y mujeres, como entre grupos etarios, sumado a la barrera al acceso a un plan adecuado cuando existen preexistencias, han producido que 87% de población mayor de edad considere necesario reformar el sistema privado de aseguramiento¹⁴. Por el lado de las aseguradoras el escenario no es mejor, ya que las falencias de diseño actual las exponen a altos niveles de judicialización. Esto tiene también consecuencias para el erario público: como la selección por riesgo obliga a los usuarios más riesgosos a ser parte del sistema público, el gasto público por beneficiario se ve incrementado y, por tanto, el gasto devengado del sector salud crece.

Por estas y otras razones, se requiere abordar los problemas de salud desde una perspectiva multidisciplinaria, en la que el apoyo del Ministerio de Hacienda es fundamental. El diseño adecuado de las políticas sociales en salud es desafiado por la necesidad de cuidar los incentivos que generan en el sistema de salud en general, y a la vez contener el gasto.

Isapres

Existe una serie de problemas que aquejan al sistema privado de seguros de salud actual. Algunos de ellos son la discriminación por preexistencias, género y edad, la ausencia de competencia, la falta de transparencia en el mercado (multiplicidad de planes incomparables), incertidumbre en relación al gasto de bolsillo; fragmentación y baja contención de costos. Los objetivos que interesa priorizar mediante una propuesta de modificaciones a la situación actual (que responden a los problemas mencionados) son: transparencia y

13 Boletín N° 11675-07

14 Datos de la Encuesta Nacional de Salud 2018, realizada por el Instituto de Salud Pública de la Universidad Andrés Bello, en conjunto con GFK Adimark. Disponible en <https://www.ispandresbello.cl/encuesta-nacional-salud-2018-instituto-salud-publica-unab/>.

competencia, libre afiliación, homogeneización de precios (vía solidaridad de riesgo), protección financiera y contención del gasto.

El Ministerio de Salud, con apoyo del Ministerio de Hacienda, se encuentra trabajando en una propuesta que logre los objetivos mencionados anteriormente.

COORDINACIÓN INTERSECTORIAL: DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA RED CLASE MEDIA PROTEGIDA

Uno de los principales desafíos planteados en el Programa de Gobierno en materia de desarrollo social es apoyar a la clase media que, si bien no vive en situación de pobreza, enfrenta vulnerabilidades y contingencias inesperadas que ponen en riesgo su bienestar, generando temores significativos respecto a ciertos aspectos puntuales de la vida.

A través de la Red Clase Media Protegida (RCMP) –iniciativa liderada por el Ministerio de Desarrollo Social– que articulará distintos instrumentos y/o programas provenientes de diversos sectores, se busca fortalecer a la clase media, entregándole herramientas que permitan mitigar sus principales temores, en ámbitos como salud, educación, empleo, vejez y seguridad personal y familiar.

El Ministerio de Hacienda, a través de su Coordinación de Política Social, ha participado activamente de este proyecto, y en particular ha apoyado a la Subsecretaría de Servicios Sociales y a FONASA en la búsqueda y diseño de un instrumento acorde a las necesidades de la red. Al mismo tiempo, se han examinado vías para que organismos internacionales puedan apoyar y entregar asesoría en la implementación del sistema RCMP.