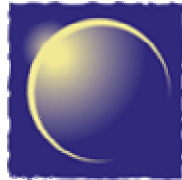


Podemos Superar la Pobreza y Lograr Mayor Equidad
Documento de Trabajo
Fundación para la Superación de la Pobreza



FUNDACIÓN PARA
LA SUPERACIÓN
DE LA POBREZA

PODEMOS SUPERAR LA POBREZA Y LOGRAR MAYOR EQUIDAD

Una propuesta de Política social para Chile

Documento de Trabajo

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza
Santiago, agosto de 1999

ÍNDICE

Presentación

Capítulo 1: Fundamentos y objetivos de la propuesta

1. Superación de la pobreza e igualdad de oportunidades
2. Actual política social

Capítulo 2: Bases para una política social para el siglo XXI

1. Condiciones que debe cumplir una política social realista y posible
2. La medición de la pobreza
3. Nuevos indicadores de necesidades básicas

Capítulo 3: Propuesta en Educación

1. Organización y funcionamiento del sistema educacional
2. Modificaciones necesarias al sistema de financiamiento escolar
3. Mejorar la equidad en el nivel preescolar
4. Ampliar la igualdad de oportunidades en el nivel terciario

Capítulo 4: Propuesta en Salud

1. Situación actual
2. Plan Garantizado de Beneficios de Salud, PGBS
3. Plan de Salud Pública, PSP
4. Cómo se pone en práctica el PGBS
5. Reforma del sector público de prestadores
6. Costo de la propuesta en salud

Capítulo 5: Propuesta en Vivienda

1. Situación actual: déficit, calidad y localización
2. Calidad de la construcción
3. Emplazamientos de las viviendas
4. Nuevos criterios de administración presupuestaria

Capítulo 6: Propuesta en subsidios monetarios

1. Situación actual
2. ¿Qué política asistencia se propone?

Capítulo 7: Costo y financiamiento de la propuesta

1. Costos adicionales que significa la propuesta en conjunto
2. Alternativas de Financiamiento

Capítulo 8: Anexos

1. Síntesis de la propuesta
2. Definición de términos y conceptos
3. Guía de lectura

PRESENTACIÓN

Una propuesta de política social para Chile

El documento que hoy entregamos es un pequeño resumen de una amplia propuesta de política social para el Chile del año 2000 realizada por la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.¹

En él presentamos a la discusión pública una alternativa para avanzar en la construcción de un país más equitativo, donde todos los habitantes tengan iguales oportunidades. El acento del estudio está puesto en la definición de "mínimos sociales garantizados" para cada uno de los chilenos, en las áreas tradicionales de salud, educación, vivienda y subsidios monetarios, adecuados a la realidad y las posibilidades de un país como Chile. Por debajo de estos mínimos, cualquier política debería ser considerada inadecuada. También entregamos una estimación del costo que tendría la decisión pública de garantizar estos mínimos y posibles alternativas de financiamiento para hacerla realidad.²

Como Fundación creemos que este es el momento oportuno para trabajar en la búsqueda de consensos sobre objetivos sociales. Estamos seguros que los avances que Chile ha tenido en la última década en materias económicas, sociales y políticas, permite iniciar el siglo XXI enfrentando nuevos y realistas desafíos en esta materia.

Los límites de esta propuesta

Sin embargo, es importante aclarar que esta propuesta de política social, aunque referida a aspectos tan importantes, de ninguna manera agota todos los desafíos en materia de equidad:

- No se refiere a aspectos de equidad relacionados con grupos específicos: mujeres, minorías étnicas, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, etc.
- Tampoco hace mención a los procedimientos para implementar las políticas sociales, las cuales, a nuestro juicio, deben asegurar la participación activa de los beneficiarios, de manera que se conviertan en agentes protagónicos y responsables de su propio desarrollo.
- No se mencionan las políticas orientadas hacia el desarrollo productivo de pequeños empresarios o trabajadores por cuenta propia, las que forman parte importante de la integración de los sectores pobres a los beneficios del crecimiento económico.

¹ Agradecemos la colaboración del equipo de expertos, dirigidos por Osvaldo Larrañaga, que contribuyó con sus conocimientos a dar forma a esta propuesta.

² Hemos evitado en los capítulos referidos a educación, salud, vivienda y subsidios, y en el capítulo sobre financiamiento, referirnos detalladamente a la forma utilizada para calcular los costos que implica cada transformación. Sólo hemos hecho referencia al porcentaje adicional que representa.

- Igualmente, no incluye políticas de capacitación y de fomento de la productividad de los trabajadores asalariados, que facilitan la estabilidad en el trabajo y el incremento de las remuneraciones.

Una invitación a participar en este debate

Queremos animarlos a participar activamente en un debate amplio, informado y generoso acerca de cómo avanzar en este objetivo que nos compromete a todos.³

Para recoger las opiniones y planteamientos de todos y cada uno de ustedes, hemos incluido en el Anexo 3 una **Guía de lectura y debate** con recomendaciones para leer productivamente el texto, generar una discusión enriquecedora y facilitar el envío de comentarios, críticas y aportes a esta propuesta. La guía está en hojas pre-picadas de tal manera que una vez llenadas por Uds., puede ser arrancadas y enviadas a la dirección que en ellas aparece.

Términos y conceptos

La propuesta a veces incluye términos y conceptos poco usuales en nuestro lenguaje corriente. Debido a que no siempre se pueden evitar, cuando aparecen por primera vez en el texto, los hemos destacado con letra ***cursiva*** para indicar al lector que encontrará su significado o definición en el Anexo 2, "Definición de términos y conceptos".

**CON LA VOLUNTAD DE TODOS PODEMOS
SUPERAR LA POBREZA Y MEJORAR LA EQUIDAD**

Benito Baranda Ferrán
Presidente
Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

³ Para darla a conocer ampliamente y generar un gran debate nacional sobre el tema, la propuesta ha sido distribuida a la sociedad civil, especialmente a organizaciones y grupos que se interesan en informarse y participar en este debate.

Fundamentos y Objetivos de la Propuesta

Capítulo 1

1. Superación de la pobreza e igualdad de Oportunidades

Responsabilidades del sector público

Más allá de lo económico, existen áreas fundamentales de la organización social que son responsabilidad del sector público, tales como:

- Garantizar a todos los ciudadanos y ciudadanas el ejercicio de los derechos individuales, es decir, la libertad de expresión, pensamiento y libre asociación; el derecho a votar y ser elegido en cargos públicos; la protección ante la agresión de terceros y la igualdad ante la justicia.
- Posibilitar a todos los ciudadanos y ciudadanas la mayor igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios.

Sin embargo, enfrentar la pobreza no sólo es tarea del Estado.

Superar la pobreza es un desafío ético colectivo

La superación de la pobreza es un desafío ético ampliamente aceptado. Se trata de la responsabilidad que tiene toda la comunidad de cuidar la vida de sus integrantes, garantizando que todos puedan satisfacer un conjunto de necesidades que se conocen como *necesidades básicas* o esenciales.

La sociedad tiene que asegurar a todos sus miembros mínimos garantizados en distintas áreas, que les permitan vivir dignamente.

Este piso mínimo es diferente en cada sociedad y en cada país y va cambiando a lo largo de la historia y el desarrollo. Los mínimos aceptables en Chile ya no son los mismos que los de hace 50 años.

Igualar las oportunidades es una exigencia de equidad

Lograr una mayor igualdad de oportunidades también es un objetivo de amplia aceptación social, porque se refiere a conceptos básicos de equidad que todos compartimos. Por ejemplo:

- Asegurar a cada chileno un punto de partida similar al de los demás, compensando así las diferencias que se generan por el nivel socioeconómico de las personas desde su nacimiento.
- Garantizar iguales oportunidades a todos, en el acceso a los puestos de trabajo y demás posiciones de la estructura social.
- Reducir la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios de consumo diario.

Superar la pobreza e igualar oportunidades: objetivos prioritarios de la política social

Superar la pobreza y reducir las desigualdades en materia de oportunidades e ingreso han sido los principales objetivos de la política social en el Chile democrático. De ahí que sea tan importante la eficacia de estas políticas y que todos estemos informados acerca de ellas:

- Conocer las que existen en nuestro país y cómo funcionan
- Tener opinión crítica sobre ellas
- Participar activamente en los debates sobre los cambios a las políticas sociales.

2. Actual política social

Distribución y focalización del gasto social

El **gasto social** en el país alcanza en la actualidad a unos dos tercios del gasto público (14.1% del PIB). Este gasto social se distribuye de la siguiente manera, en porcentajes aproximados:

- 40% para previsión
- 24% para educación
- 18% para salud
- 8% para vivienda
- El 10% restante incluye los subsidios monetarios, los programas de apoyo productivo y de apoyo a los grupos vulnerables.

El cuadro 1 de la página siguiente nos muestra cómo se distribuye el costo social de acuerdo al nivel socioeconómico de la población.

Cuadro 1
Distribución del Gasto Público Social al mes según nivel socioeconómico de las personas ordenadas por deciles de ingreso en pesos (\$) de 1996

Decil	Pensiones INP	Vivienda	Subsidios Monetarios	Educación	Salud	Total	% sobre ingreso propio
1	621	603	1.287	6.224	4.328	13.062	72,49
2	1.425	731	1.553	5.524	4.064	13.297	35,88
3	2.421	775	1.474	5.076	3.622	13.369	23,79
4	3.688	776	1.581	4.737	3.446	14.229	17,34
5	5.560	860	1.257	4.096	3.237	15.010	12,40
6	8.043	841	1.165	3.470	3.051	16.569	8,66
7	8.658	1.000	1.115	3.218	2.784	16.774	6,20
8	10.154	780	752	3.023	1.945	16.654	3,79
9	12.847	758	403	2.004	1.422	17.434	1,74
10	18.730	464	187	1.471	858	21.709	0,41

Fuente: elaboración propia

El cuadro indica cuánto aporta el Estado en salud, vivienda, educación, subsidios y pensiones a cada uno de los chilenos, ordenados éstos según **deciles**, es decir, según nivel socioeconómico, donde los deciles 1 y 2 corresponden a los más pobres y los deciles 9 y 10 a los más acomodados. La última columna indica qué significa este aporte en el total de ingresos mensuales de cada persona.

El gasto social contribuye a redistribuir el ingreso

Observando el cuadro podemos concluir que el gasto social en subsidios monetarios, educación y salud está claramente focalizado en la población de ingresos medios y bajos. En cambio el gasto en pensiones parece ser proporcional al nivel de ingreso del hogar. Por su parte, el gasto en vivienda se distribuye en forma pareja entre los distintos deciles de ingreso de la población.

En conjunto, como se aprecia en la última columna del cuadro, resulta evidente que el aporte del gasto público, comparado con el ingreso del hogar, es claramente redistributivo:

- Para el grupo de ingresos más bajos, los servicios sociales entregados por el gobierno representan el 72% del ingreso que genera el propio hogar.
- Para el grupo de ingresos más altos (10^o decil), estos servicios sociales apenas significan el 0.41% de sus ingresos propios.

Las políticas sociales son una valiosa herramienta para mejorar la distribución del ingreso

Subsidios del Estado a sectores medios

Las políticas sociales también atienden algunas necesidades de los sectores medios. En la medida que posibilitan su acceso a servicios que cuentan con subsidio, se produce un financiamiento compartido entre los usuarios y el Estado en áreas como la salud, a través de FONASA; en el sector educación a través de la subvención a establecimientos educacionales y en vivienda por medio del subsidio habitacional.

Aumento del gasto social y prioridades en salud y educación

Entre 1990 y 1997 el gasto social aumentó en un 75%. La mayor parte correspondió a las áreas de salud y educación que han más que duplicado el volumen de recursos. En cambio el gasto en seguridad social, comparativamente, muestra un retraso. (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Distribución del Gasto Público Social por sector entre 1990 y 1997
(Índice 100 para 1990)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Salud	100,0	117,8	137,7	154,4	170,2	177,3	192,6	204,1
Educación	100,0	111,9	128,6	139,9	152,5	170,4	192,4	212,1
Vivienda	100,0	118,8	130,6	141,9	149,8	157,4	175,7	168,2
Otros **	100,0	110,2	125,7	142,5	149,5	173,2	194,1	205,6
Previsión	100,0	103,9	110,2	119,5	123,7	131,1	141,1	147,7
Total Gasto social	100,0	109,3	120,9	132,5	140,6	151,3	166,1	175,2
Gasto social como (% del PIB)	12,86	13,09	13,31	13,89	13,80	13,30	14,21	14,05

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas 1988-97, Dirección de Presupuesto, 1998.

*Es decir, se asigna valor 100 al año 1990 y se comparan los demás años con este valor.

** Incluye subsidios monetarios.

Aún existe mucha pobreza y falta de equidad

Con todo, a pesar del aumento del gasto social, la situación del país no es aún satisfactoria: sigue existiendo un sector importante de la población viviendo en condiciones de pobreza y la distribución de las oportunidades y de los ingresos continúa siendo extraordinariamente desigual.

La cobertura y calidad de los servicios tampoco han mejorado en forma proporcional con el aumento de la inversión. Ello hace pensar que las instituciones encargadas de estos servicios sociales no logran eficiencia.

De ahí la urgencia de proponer cambios a la actual política social que permita hacerla más eficiente y más equitativa.

BASES DE UNA POLÍTICA SOCIAL PARA EL SIGLO XXI

Capítulo 2

1. Condiciones que debe cumplir una política social realista y posible

El desafío que hoy enfrentamos es buscar caminos que permitan mejorar nuestras políticas sociales con el propósito de superar la pobreza y generar mayor igualdad de oportunidades, de acuerdo a las condiciones de nuestro país.

¿Cuál es el primer requisito para formular una propuesta realista y posible?

Que la economía del país siga creciendo, generando empleos y mejores remuneraciones es una condición indispensable para que los alcances y contenidos de la política social que proponemos pueda llevarse a cabo con éxito. Esto significa:

- Mantener y cuidar una estructura económica que ha sido capaz de duplicar el nivel de ingreso por habitante en el curso de sólo 15 años.
- Conciliar las políticas que buscan la equidad con las condiciones que han favorecido el crecimiento de la economía a través del desarrollo de la inversión privada, la generación de puestos de trabajo y el equilibrio de las finanzas públicas.
- Reconocer que el logro de una mayor equidad es una condición necesaria para que el país continúe desarrollándose en el aspecto económico, porque las estrategias de crecimiento económico son válidas sólo cuando entregan oportunidades para que toda la población participe de sus beneficios.

2. La medición de la pobreza

También es necesario actualizar la línea de pobreza

La superación de la pobreza, definida como carencia de ingresos, ha sido el gran objetivo de política social de los últimos gobiernos. El nivel de pobreza existente en 1998, que afectaba a un 18% de los hogares del país, representa por cierto un gran avance respecto del 38% registrado una década antes (1987).

Estando de acuerdo en que superar la pobreza debe seguir siendo el principal objetivo de la futura política social, parece necesario revisar el método que actualmente se usa para definir cuál es la línea que separa la pobreza de la no pobreza. Actualmente se usa para medir la pobreza, el costo de una **canasta básica de alimentos**.

Si estamos de acuerdo que la pobreza es una condición que varía de un país a otro de acuerdo a las condiciones de vida de cada uno de ellos y que la línea de pobreza que utilizan los países más desarrollados, por ejemplo, es varias veces superior a la que se emplea en los países más pobres, tenemos que aceptar también que cada país debe reajustar el nivel definido como pobreza, a medida que su economía crece.

En el caso específico de Chile, la línea de pobreza que se aplica hoy día es la misma que se usaba en los años 80, cuando el ingreso **per capita** del país era aproximadamente la mitad que el de ahora. Corresponde, por tanto, adecuar la definición de pobreza a las nuevas condiciones de vida del país.

¿Cómo actualizar la línea de pobreza?

La reciente encuesta de Presupuestos Familiares, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entrega la información necesaria para actualizar la línea de pobreza, porque en ella se encuentra información reciente sobre los hábitos y estructura de consumo de la población. Por lo tanto, ofrece los elementos que se necesitan para construir una nueva canasta básica de alimentos que responda a las actuales necesidades de la gente.

En síntesis, en Chile existen los fundamentos y los medios necesarios para actualizar la línea que sirve para medir la pobreza.

¿Qué consecuencias tiene actualizar la línea de pobreza?

Es probable que al actualizar la línea de pobreza aumente, en las estadísticas, el número de personas que viven en condiciones de pobreza en el país. Si en 1996, por ejemplo, se hubiera reajustado la canasta básica de alimentos en un 10%, el número de hogares en condiciones de pobreza habría aumentado de 19.7% a 23.0%.

Aunque se mantenga la forma antigua de medir, para efectos de comparaciones, sostenemos que la discusión y el diseño de políticas para enfrentar la pobreza debieran realizarse sobre la base de una nueva medida, porque reflejaría mejor las condiciones y aspiraciones del Chile actual.

Actualizar la línea de pobreza no es una pura cuestión académica. Es un elemento muy importante para determinar los esfuerzos y recursos que el país debe dedicar a la solución de la pobreza.

Este es un momento oportuno para hacer esta actualización

El momento político apropiado para realizar el cambio de medida es a inicios de un nuevo gobierno. Es difícil hacerlo a mediados de una administración por el temor a los efectos políticos negativos que pudiera acarrear el aumento de las estadísticas de pobreza.

En la canasta actualizada también hay que incluir los aportes del Estado

Como la pobreza afecta todos los aspectos de la vida de las personas y familias que viven en esa condición, al definir una canasta de necesidades básicas hay que incorporar también los recursos en educación, salud y vivienda que son provistos o financiados directamente por el Estado.

Actualmente la línea de pobreza se calcula sobre los ingresos en efectivo que reciben las familias, sin considerar estos aportes provistos gratuitamente por el Estado. Si se contabilizaran esos servicios, se descubriría que esas personas cuentan con más recursos que los que arrojan actualmente las cifras.

Las necesidades de salud, educación y vivienda, sin duda tienen tanta importancia hoy día como las de alimentación o vestuario. Por lo tanto es necesario dar el mismo tratamiento a las necesidades que se satisfacen con ingreso monetario que aquellas que lo hacen a través del aporte gratuito del Estado. Esto permitiría:

- Tener una visión más completa respecto del bienestar de la población.

- Dejaría en claro qué porcentaje de las familias logra satisfacer todas las necesidades básicas; cuáles son pobres en la dimensión de ingresos pero superan los umbrales en educación, salud y vivienda, etc.
- Sería posible evaluar los avances que se produzcan en todas estas dimensiones.
- Significaría un fuerte incentivo para mejorar la eficacia de las políticas sociales y a la vez serviría para justificar ante el país los gastos en políticas sociales.
- Lo más importante, las condiciones de vida de la población pobre recibirían un impulso evidente.

3. Nuevos indicadores de necesidades básicas

Mínimos garantizados aceptables y posibles

Es necesario establecer para las políticas sociales, niveles mínimos garantizados aceptables y posibles de lograr en todas las áreas, de tal manera que compensen las desventajas individuales o sociales y logren que todos accedan a umbrales mínimos de satisfacción de necesidades básicas.

¿Qué indicadores pueden usarse para medir las necesidades básicas de la población en educación, salud y vivienda?

Estamos conscientes que la discusión de estas materias corresponde a las instituciones responsables de cada área. Aquí sólo queremos entregar elementos de carácter ilustrativo:

En educación

¿Cuál sería el mínimo aceptable por todas familias para los niños en edad escolar?. En Chile estamos en condiciones de aspirar, como meta, a que todos los niños completen los estudios de educación media. Sin embargo, esto no basta.

Los mayores problemas de la educación chilena están en la calidad y no tanto en la cobertura. En la actualidad la cobertura de educación básica es prácticamente universal y la de educación media tiende a acercarse a ese límite, pero más de la mitad de los estudiantes obtiene un nivel insuficiente en la **prueba SIMCE** que evalúa el porcentaje de logro de los objetivos pedagógicos mínimos

Más urgente, por lo tanto, es postular a mejorar los mínimos de calidad:

- Una versión mejorada de la prueba SIMCE constituye una vara exigente pero más satisfactoria de medición de los avances en materia de educación.
- Otro indicador posible de medición es la capacidad de lectura de la población adulta; es decir las destrezas efectivas que poseen para entender textos escritos (artículos en periódicos, instrucciones de uso de instrumentos, etc.), así como mediciones para verificar las destrezas para realizar operaciones aritméticas básicas (sumas, multiplicaciones, porcentajes).

En salud

Un indicador que sintetiza los niveles de salud de la población es evaluar los Años de Vida Potenciales Perdidos, AVPP:

- Este indicador entrega una estimación de las muertes prematuras, definidas como aquellas que se producen antes de los 80 años, multiplicadas por la distancia en años entre la edad de muerte y dicho límite de 80 años. Una persona que muere a los 20 años, por ejemplo, tiene 60 años de potenciales de vida perdidos; quien muere a los 50 tiene 30 AVPP, etc.
- Si se divide este indicador por la cantidad de habitantes de una comunidad, se obtiene una estimación de los años de vida perdidos como proporción del número de habitantes.
- Los AVPP representan una medida a considerar para medir la distancia que separa a la población en materia de Estado de salud, así como el progreso que realice la política de salud para acercarse a la meta deseada de 80 años.

En vivienda

La definición del umbral básico en el área de vivienda es más simple que en los casos anteriores. Respecto de la habitación se trata de definir:

- Estándares físicos en términos de espacio y calidad material de la construcción. Por ejemplo, una vivienda básica de alrededor de 12 metros cuadrados por persona, 25% más de la superficie actual.
- Condiciones relevantes del entorno, como por ejemplo, cercanía a servicios y al trabajo, locomoción, áreas verdes, etc.
- Cobertura. Es decir, cantidad de viviendas necesarias para atender el déficit actual. 760.000 viviendas en 1996).

EL EJE CENTRAL DE LA PROPUESTA ES DEFINIR "MÍNIMOS SOCIALES GARANTIZADOS PARA TODOS LOS CHILENOS EN SALUD, EDUCACIÓN, VIVIENDA Y SUBSIDIOS MONETARIOS

PROPUESTA EN EDUCACIÓN

Capítulo 3

1. Organización y funcionamiento del sistema educacional

Un sistema y una Reforma que cuentan con un amplio consenso

La forma en que está organizado actualmente el sistema educacional chileno goza de una amplia aceptación entre quienes participan de él o conocen el tema. Igualmente existe un amplio consenso sobre la Reforma que se está aplicando en la educación básica y media subvencionada por el Estado, para mejorar su calidad y equidad.

El **MECE** es uno de los programas más importantes de la Reforma, que incluye, entre muchas otras iniciativas, la extensión de la jornada escolar, la actualización de los contenidos que se enseñan y el perfeccionamiento de los profesores y de la carrera docente.

Esta propuesta, por lo tanto, no introduce modificaciones a la estructura de funcionamiento del sistema educacional, sino en aquellos aspectos que favorezcan una mayor equidad en la distribución de los recursos entre los estudiantes y en su acceso a una educación de mejor calidad.

La subvención por alumno matriculado, una fórmula positiva

También ha sido positivo el financiamiento del Estado a la educación en forma de subvención por alumno matriculado, vigente desde los años 80. Esta fórmula ha generado una positiva competencia entre establecimientos municipales y privados que ha favorecido la calidad y eficiencia de la educación. La subvención por alumno, como mecanismo, es objetiva y transparente, financia automáticamente cualquier aumento de matrícula y permite que las familias, al decidir en qué establecimientos matricular a sus hijos, sean las que indiquen hacia dónde deben dirigirse los recursos del Estado.

Parece necesario, en consecuencia, mantener este sistema de financiamiento como instrumento base, introduciéndole algunas correcciones que veremos más adelante.

Correcciones a la prueba SIMCE para evaluar mejor el desempeño de los establecimientos educacionales

Para escoger establecimientos de educación para sus hijos, las familias buscan información entre sus vecinos y familiares y miran los resultados de la Prueba SIMCE que se publican en los diarios desde 1995. Esta prueba, sin embargo, tiene algunos problemas que hay que corregir:

- Para que la prueba SIMCE realmente muestre cuál es el desempeño de un establecimiento, es necesario incluir junto a los resultados que sus alumnos obtuvieron en la prueba, el nivel socioeconómico y cultural de sus hogares, de tal forma de apreciar el avance de los niños desde su ingreso a la fecha.
- También deben incorporarse las diferencias existentes entre los alumnos para evitar que algunas escuelas, con tal de tener mejores resultados, rechacen a los postulantes menos aventajados.
- Debe cuidarse el diseño técnico de la prueba para evitar que los alumnos reciban "entrenamiento" para responderla, ocultando así lo que se quiere medir.

Estas correcciones permitirán efectivamente dirigir los recursos hacia los establecimientos que muestren mejores resultados, contribuyendo a la eficiencia del sector.

La elección de las familias debe ser un reconocimiento para el establecimiento

El reconocimiento que significa para el establecimiento el hecho de que las familias lo seleccionen para sus hijos, sin embargo, no sucede en las escuelas municipalizadas debido a que los municipios administran el conjunto de los recursos, sin preocuparse de que exista correspondencia entre los resultados de cada establecimiento y el financiamiento que otorgan.

Lo anterior exige reformas que permitan que los recursos lleguen efectivamente a las escuelas que los merecen y que flexibilicen la contratación y reasignación de recursos humanos. Incluso será posible transferir la gestión educativa a entidades especializadas en la materia. Si falla la reforma del sistema educacional municipalizado, otra alternativa para mejorar la calidad y pertinencia de la educación es establecer centros de administración privados, subvencionados por el Estado, que compitan en igualdad de condiciones con el sector municipalizado.

2. Modificaciones necesarias al sistema de financiamiento escolar

Un sistema de financiamiento poco equitativo

La búsqueda de una mayor equidad en educación exige revisar el esquema de financiamiento actual.

- La subvención por alumno que entrega el Estado es variable según el tipo de educación que entrega el establecimiento y según su situación geográfica pero no toma en cuenta el ingreso familiar de los alumnos. Habría que incorporar esa dimensión.
- Existen, además del aporte del Estado, dos fuentes adicionales de financiamiento: el aporte que hacen los propios municipios a las escuelas de su comuna y el de las familias en los establecimientos con financiamiento compartido. Los aportes municipales se concentran y favorecen a los niños de las comunas más ricas y el financiamiento compartido, introducido en 1994 y que hoy cubre el 60% de la matrícula del sector privado subvencionado, también introduce desigualdades entre los alumnos.

Tanto el sistema compartido como el aporte municipal provocan problemas de equidad. Los alumnos de los deciles más bajos reciben menos de la mitad (2.2 veces menos) de los recursos que los estudiantes de los deciles más altos, de acuerdo a la capacidad económica de los municipios y de las familias.

Por otro lado, el financiamiento compartido también puede introducir discriminación al interior de los establecimientos en caso que se privilegie la entrada de estudiantes con mayor capacidad de pago.

Un logro del sistema de financiamiento: capacidad para atraer recursos al sistema

Sin embargo, el sistema de financiamiento existente también tiene ventajas. Logra atraer recursos al sistema educacional en su conjunto, que se suman a los estatales

y deja en libertad a las familias para hacer mayores aportes a la educación de sus hijos.

No se trata por lo tanto de suprimir estas fuentes adicionales de financiamiento, sino de introducir mecanismos que compensen estas desigualdades, tales como los siguientes:

- Subvención diferenciada por estudiante
- Sistema de becas al interior de los establecimientos

Una alternativa: la subvención escolar diferenciada

Establecer un sistema de subvención escolar diferenciada según el nivel socioeconómico de cada alumno podría compensar la desigual distribución de los recursos que existe actualmente. Para operar, este sistema debería cumplir con los siguientes requisitos:

- Situar la redistribución de los recursos en aquellos sectores con mayores carencias socioeconómicas, en los propios establecimientos educacionales, con su debida rendición de cuentas.
- Tener un costo razonable. Evaluar el nivel de ingreso familiar de cada estudiante, por ejemplo, tendría un costo imposible de asumir.
- Debe ser diseñada de tal forma que no frene el aporte que los municipios y las familias hacen a la educación.
- Debe mantener la opción de las familias y municipios a hacer aportes adicionales.

Una alternativa posible es transferir mayores recursos a establecimientos localizados en comunas uniformemente pobres. O, en caso de comunas con grandes diferencias socioeconómicas en su interior, otorgarlos por establecimiento.

Por ejemplo, podrían recibir subvención diferenciada todos los establecimientos de comunas con un nivel similar de pobreza que fueran gratuitos y con un cierto porcentaje de alumnos de la comuna. En comunas no homogéneas, podrían ser favorecidos con el subsidio diferenciado aquellos establecimientos gratuitos con alta vulnerabilidad de su población escolar, de acuerdo a una evaluación socioeconómica de sus estudiantes.

En todo caso, la forma precisa de implementar este tipo de subvención será producto de un estudio detallado sobre el particular.

Volumen y costo de la subvención diferenciada

La subvención compensatoria sería una señal definitiva para convertir la educación en un campo de igualación de oportunidades. Para financiarla habría que considerar un incremento del 100% sobre la subvención existente, con dos restricciones:

- Que el establecimiento que recibe la subvención, establezca jornada completa.
- Que los demás establecimientos subvencionados sigan recibiendo los montos ya acordados con ellos.

Una simulación del costo que tendría la subvención diferenciada, muestra que podría duplicarse la subvención para el sector más pobre en 10 años.

Becas al interior de los establecimientos

Para evitar que el financiamiento compartido provoque discriminación al interior de los establecimientos de educación, se propone establecer, con un porcentaje del financiamiento compartido, un fondo de becas. Este fondo se distribuye en forma de pago de matrícula entre estudiantes que no pueden enfrentar este gasto.

Algunas escuelas ya están aplicando este sistema de becas entre sus alumnos más pobres, experiencia que es necesario evaluar.

Los cambios deben ser bien estudiados y con participación de los sostenedores

Para disminuir la incertidumbre que provocan los cambios y garantizar la estabilidad posterior a ellos, estas modificaciones requieren de un diseño muy cuidadoso y de la participación de los **sostenedores** y de todos los actores de la educación.

3. Mejorar la equidad en el nivel preescolar

Los niños más pobres tienen menos acceso a este nivel

Muchos estudios señalan la importancia que tiene la educación preescolar para mejorar el desarrollo y rendimiento posterior de los niños. Sin embargo, los niños de menores ingresos tienen poco acceso a estos establecimientos (ver cuadro 3)

Cuadro 3
Cobertura de la Educación Preescolar según quintil y tramos de edad

Quintil de ingreso del hogar	Niños de 0-1 años				Niños de 2 a 5 años			
	Total	%	Asiste %	No asiste %	Total	%	Asiste %	No asiste %
I	157.136	100	1.481	155.655	354.915	100	84.355	270.560
			1	99			24	76
II	118.891	100	1.878	117.013	262.704	100	75.110	187.594
			2	98			29	71
III	75.611	100	1.271	74.340	197.166	100	64.887	132.279
			2	98			33	67
IV	62.086	100	2.637	59.449	160.837	100	65.628	95.245
			4	96			41	59
V	47.685	100	2.738	44.947	128.797	100	73.771	55.026
			6	94			57	43
Total	461.409	100	10.005	451.404	1.104.455	100	363.751	740.704
			2	98			33	67

Fuente: Mideplan sobre la base de la encuesta Casen de 1996.

Entre 1990 y 1996 aumentó el número de niños en educación preescolar de un 20.9% a un 29.8%, pero este aumento fue mucho menor en los sectores más

pobres. Es necesario imaginar formas apropiadas y posibles para aumentar la cobertura en los sectores más vulnerables.

¿Cuánto ampliar la educación preescolar y a qué costo?

No hay información suficiente para evaluar qué financiamiento sería necesario para aumentar la cobertura en educación preescolar. En todo caso, si se igualara el nivel de asistencia de los niños pertenecientes a los quintiles 1 a 3 más pobres, con el de los quintiles 4 y 5 más ricos donde el 48% de los niños de 2 a 5 años asisten a establecimientos preescolares, habría que crear 231.800 nuevas plazas, lo que significa un costo adicional 27% más alto que el de 1997 en educación preescolar.

4. Ampliar la igualdad de oportunidades en el nivel terciario

Desigualdad de acceso

La preocupación pública por el *nivel terciario* ha quedado algo rezagada en comparación con la atención que se ha dado a la educación básica y media. Para lograr mayor equidad en este nivel hay que disminuir las desigualdades que enfrentan los jóvenes, de acuerdo a su nivel socioeconómico, para acceder a las universidades, a centros de formación técnica o a institutos profesionales.

Ampliación del crédito para estudiantes del nivel terciario

El crédito con retorno es un elemento positivo como esfuerzo de igualación de oportunidades, pero aun tiene importantes insuficiencias:

- Sólo cubre universidades tradicionales
- Muchas veces su distribución es defectuosa, quedando una fracción importante de estudiantes de bajos recursos sin ningún tipo de ayuda económica.
- Además excluye del crédito a las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Cuadro 4
Acceso de estudiantes a ayuda financiera en
Universidades Tradicionales

Quintil de ingreso del hogar	% sin ayuda	% con crédito	% con beca Mineduc	Monto promedio de crédito (MS)
I	19.3	56.1	5.3	211.5
II	27.9	46.0	21.1	237.4
III	34.0	52.6	2.5	294.9
IV	53.3	31.5	5.6	279.5
V	77.2	17.6	1.7	139.7
Total	54.1	33.0	12.9	245.8

Fuente: Elaborado sobre la base de la Encuesta Casen 1996

El crédito fiscal limitado a las universidades tradicionales es negativo para la economía del país

En efecto, este tipo de exclusiones atenta en contra del desarrollo económico de los países. Por un lado, debido al exceso de profesionales en nuestra pirámide de recursos humanos, luego de una carrera larga y costosa, estos terminan trabajando

como técnicos. Adicionalmente, los alumnos de 4º medio que no logran entrar a las universidades que cuentan con crédito fiscal, quedan sin acceso a otros centros de formación técnica o profesional por falta de medios, lo que los obliga a incorporarse al trabajo sin ninguna capacitación. La ampliación del financiamiento a centros de formación profesional y técnica permitiría no sólo elevar la calidad de este tipo de establecimientos, sino también ampliar las oportunidades laborales de los jóvenes.

Por otro lado, la falta de crédito fiscal para las universidades privadas las convierte en instituciones destinadas sólo al segmento acomodado de la población, con lo cual se rompe uno de los espacios más valiosos de integración social. Además se atenta contra la equidad y la igualdad de oportunidades.

La ampliación del crédito provocaría una transformación beneficiosa del sistema universitario

La existencia de crédito en las universidades privadas modificaría la composición socioeconómica de su alumnado, igualándola con las tradicionales, produciéndose una transformación estructural en favor de jóvenes de ingresos medios y bajos.

Para recibir crédito, los establecimientos educacionales de tercer nivel deben acreditar la calidad de la enseñanza que imparten, lo que igualmente debería exigirse a las universidades tradicionales.

La administración del crédito deben hacerla entidades ajenas a las universidades

Es indispensable, sin embargo, que la recuperación del crédito la asuma otra institución, ya que la universidad no tiene ventajas en esta materia y ha conseguido bajas tasas de devolución.

¿Cuánto costaría ampliar el crédito fiscal?

El capítulo VII sobre financiamiento de la propuesta contiene una aproximación al costo que podría tener la ampliación del crédito estudiantil. Para su cálculo se ha supuesto que el 100% de los estudiantes de los quintiles I a IV lo necesitan, que el 50% de los estudiantes de otros establecimientos diferentes a las universidades tradicionales también reciben crédito y que se duplica el monto que reciben actualmente los alumnos de sectores medios y pobres en universidades que actualmente cuentan con aporte fiscal. En ese caso se requiere un aumento de 76% con relación al monto utilizado en 1998.

Una fórmula de transición es partir con los primeros años y progresivamente incorporar nuevos alumnos. Actualmente se destina un 0.46% del PIB para esta finalidad, cifra modesta según los estándares internacionales.

Esta extensión del crédito requiere de un monto limitado de recursos si se considera el retorno que harán los jóvenes una vez egresados e incorporados al mundo laboral. Estas devoluciones permitirán alimentar el fondo para nuevos requerimientos.

Costo total del sector educación en los próximos años

En el capítulo VII se resumen las necesidades de financiamiento adicional de la totalidad de la propuesta y del sector educación en particular en los próximos años. Contiene una proyección del presupuesto ya comprometido con la Reforma y los costos propiamente de la propuesta. Las necesidades adicionales de fondos fluctúan entre un 30% y un 37%.

PROPUESTA EN SALUD

Capítulo 4

1. Situación actual

En salud no ha existido consenso en una política de Estado que permita avances, especialmente en atención médica. En lo estructural, vale decir, en el funcionamiento general del sistema de salud, poco se ha avanzado. Sólo se han presentado dos proyectos de modificación legal: la eliminación del 2% de las cotizaciones de las ISAPRES y el cambio de sistema de recaudación de cotizaciones de FONASA.

Urgente necesidad de cambios estructurales

A diferencia del sector Educación, este sector necesita profundas transformaciones en su organización y financiamiento para dar respuesta a las necesidades de salud de la población. Algunos de los problemas que no han sido resueltos son:

- Carencia de una política coherente y de consenso para enfrentar el tema en su globalidad y con visión de futuro.
- La estructura actual provoca la segregación de la población: la más pobre y con mayores riesgos de salud es atendida por el sector público; la más rica y menos vulnerable, por el sector privado, existiendo gran inequidad entre ambas.
- En los últimos 20 o 30 años ha cambiado la estructura de edad de la población. En la medida que disminuyen los menores de 14 años, aumenta el número de personas mayores de 65 años. También han variado las enfermedades más frecuentes y las causas de muerte. Sin embargo el sector público de salud sigue con sus mismos patrones de atención.
- Tampoco se han modernizado los hospitales, consultorios y postas. A pesar del fuerte incremento del gasto, éste no se ha traducido en una mejor atención de la población.
- Existen problemas gremiales permanentes, sin que exista una política de recursos humanos que establezca remuneraciones adecuadas, incentivos económicos y perfeccionamiento del personal para enfrentar el nuevo perfil epidemiológico nacional.

Lo anterior se traduce en la incapacidad del sistema para dar una atención oportuna y de calidad a la población; en la inseguridad de muchos beneficiarios de ISAPRES debido a la insuficiencia de sus planes de salud y la mala utilización de recursos.

Si se asume la necesidad de un cambio estructural profundo, es necesario un amplio debate nacional con participación de todos los sectores involucrados, en especial los usuarios del sector público y con la constitución de organismos técnicos del más alto nivel.

2. Plan Garantizado de Beneficios de Salud, PGBS

Conjunto de prestaciones individuales garantizadas por el Estado

La propuesta plantea la creación de un Plan Garantizado de Beneficios de Salud, PGBS, consistente en un conjunto de prestaciones de salud a las cuales tendrán derecho todos los chilenos sin distinción, garantizado por el Estado.

Este listado, que requiere ser definido con todo detalle, debe incluir las tecnologías y procedimientos a utilizar en cada caso; los plazos y la rapidez para recibir la atención necesaria y los niveles mínimos de calidad de cada atención.

La definición del PGBS debe ser hecha por una comisión pública con especialistas, representantes de la salud, autoridades financieras y estamentos sociales, sobre la base de procedimientos, tecnologías y participación social.

El PGBS es un modelo de atención de carácter individual. Qué se ofrece y cómo se ofrece constituirá la política de salud nacional. Los recursos que se necesiten para implementarlo dependerán de su diseño.

A modo de ejemplo, en el cuadro 5 hemos incluido un posible Programa Garantizado de Beneficios de Salud para el país.

Cuadro 5
Ejemplo de un Plan Garantizado de Beneficios en Salud

Consultas Generales o de Atención Primaria de Salud	Se debe definir, después de un estudio empírico si se requerirá un tope para las primeras consultas o consultas espontáneas de Atención Primaria de Salud, APS, o si se agregará un copago.
Consulta	Al nivel secundario se accede por interconsulta de un médico general o primario, sin tope. Tal como ocurre actualmente en el sistema público. Cuánta espera será permitida, cuánta es posible. Definir un itinerario según prioridad.
Consulta	Se cubrirán en cualquier lugar del territorio nacional y sin espera. Las emergencias responden a un principio social intransable: la Ley del rescate.
Visita Domiciliaria	Se cubrirán controles de salud programados como parte de un programa de prevención o de un tratamiento ambulatorio.
Consulta psiquiátrica	Se garantizará, definiendo requisitos y condiciones de las prestaciones.
Exámenes de apoyo diagnóstico	Define el laboratorio básico.
Procedimientos y tratamientos	Acompañados de Guías Médicas.
Hospitalización	Define tiempos de espera máximos para lo electivo, según criterios técnicos y recursos. Protocolos y guías médicas.
Medicamentos	Define qué medicamentos cubre el PGBS. Ej. Drogas para enfermedades de transmisión sexual, tuberculosis, quimioprofilaxis, enfermedades crónicas.
Prótesis y Ortesis	Define acceso y prioridad. Ej: Implante de cadera.
Traslado de pacientes	El uso de ambulancia, define derechos y deberes de los pacientes.
Consulta dental	Requisitos para tratamientos, coberturas según edad y sexo.
Programas de salud	El PGBS incluye todas aquellas prestaciones preventivas, curativas o rehabilitadoras que forman parte de las normas ministeriales (Ej: pesquisa del cáncer cervicouterino)

3. Plan de salud pública

La salud pública en Chile goza de un reconocido prestigio

Por salud pública se entiende la presencia del Estado en la promoción de la salud y bienes de salud públicos no cubiertos por la atención de carácter individual.

A diferencia de la atención de salud, el sistema público de salud en Chile goza de un reconocido prestigio por su buen nivel. La salud pública incluye atención individual, como por ejemplo:

- Control del niño sano
- Papanicolau

- Vacunas

A nivel colectivo, incluye las que se aplican a grupos o al territorio en su conjunto, tales como:

- Control sanitario de alimentos
- Control y prevención de epidemias.

La salud pública, sumada al Plan Garantizado de Beneficios en Salud constituiría la política nacional en salud pública y privada.

4. Cómo se pone en práctica el nuevo Plan de Salud

PGBC obligatorio para FONASA y para las ISAPRES

Para implementar el Plan Garantizado de Beneficios de Salud, se propone modificar la actual cotización del 7%, la que se reemplaza por la obligación de adquirir un PGBS.

El PGBC podrá ser ofrecido por instituciones intermediarias o aseguradoras de planes de salud y por quienes entregan los servicios de salud, tal como hoy día FONASA y las ISAPRES cumplen esta función.

Derechos y responsabilidades establecidas por ley

Los derechos y responsabilidades de estas administradoras del PGBS deben quedar estipulados legalmente. Será obligación de estas instituciones ofrecer el PGBS a cualquier persona que quiera inscribirse, independiente de la edad, riesgo o condición de salud. Pero el Estado deberá exigir a las personas el adquirir el plan básico de salud.

No se podrá discriminar por edad, riesgo o condición de salud

El carácter uniforme del plan y la prohibición de discriminar a los pacientes con mayores riesgos de salud, obligará a las instituciones intermediarias a buscar arreglos financieros eficientes con los proveedores de salud, incluyendo a los del sector público. Por ejemplo, podrá restringir la libertad de elección del usuario a cambio de un costo de atención más bajo.

La existencia del PGBS tiene implicancias profundas en la organización de los seguros e instituciones prestadoras de salud.

PARA SU ÉXITO, EL PGBS DEBE SER RECONOCIDO Y ACEPTADO POR TODOS LOS ACTORES DEL SISTEMA

El PGBS se financia con cotizaciones o impuestos

El PGBS debe financiarse con cotizaciones o bien con impuestos generales, fórmula que debe estudiarse detalladamente por comisiones especializadas. Una forma podría ser similar al sistema actual donde los trabajadores dependientes cotizan una fracción de su ingreso para adquirir el Plan de salud y donde FONASA subsidia las cotizaciones inferiores al costo establecido.

En el caso del PGBS la cotización estará determinada por edad, género y región, sin admitir diferencias relacionadas con los riesgos individuales.

Subsidios para personas de escasos recursos

El Estado también subsidiará el acceso al Plan de personas de bajos recursos, cuyos planes en las ISAPRES no alcanzan a cubrir el PGBS, pudiendo utilizar como medida de la capacidad de pago de las familias, un porcentaje similar al 7% del ingreso. El subsidio corresponderá a la diferencia entre el costo del PGBS y la capacidad de pago de la familia.

La evasión: el grave problema de las cotizaciones

Un problema central a considerar en este sistema, es la evasión de cotización que actualmente se calcula en aproximadamente un 50% de las cotizaciones pagadas a FONASA. La tentación de evadir aumenta en la medida que mejoran los planes de salud de FONASA y que el Estado subsidia a las familias que "declaran" un ingreso insuficiente. Dada esta realidad, será necesario evaluar la alternativa de impuestos generales donde toda la población contribuye a un plan que también es para todos.

Un incremento de 2 puntos del IVA, por ejemplo, en reemplazo de la cotización directa, permitiría financiar el Plan para todas las familias chilenas, al nivel de costo de la actual canasta de prestaciones de FONASA⁴. Si se decidiera por una canasta expandida de 0.5 UF mensuales por usuario, el incremento sería de un 3.1 puntos sobre el IVA.⁵

Cada aseguradora recibe montos según el número de sus afiliados

En este sistema, cada aseguradora debe recibir un monto proporcional al gasto esperado del PGBS destinado a la población inscrita en sus registros. En la medida que hay correspondencia entre costos y usuarios atendidos, no existe peligro de discriminación.

El fondo destinado al PGBS (de cotizaciones o impuestos) se divide en 2 partes:

- Una que se distribuye entre las administradoras a través de un pago por persona inscrita, que varía según el nivel de riesgo (edad, género y región) del grupo de afiliados.
- La segunda se distribuye para eventos catastróficos.

Este diseño garantiza la solvencia de las entidades aseguradoras y que todos sean bien recibidos, independientemente del riesgo de salud que tengan. Es decir, la propuesta no incluye la modalidad de subsidio a la demanda, si ésta se entiende como libre disponibilidad de los fondos públicos. Los prestadores deben ser autónomos y responsables de los recursos que se les asignan, y ofrecer el Plan de Salud Garantizado a todos sus afiliados, sin discriminación, lo que los obligará a adecuar los insumos y el personal disponible a las necesidades de operación del establecimiento. La rendición de cuentas será obligatoria y se referirá a número y calidad de las prestaciones otorgadas y número de personas atendidas.

Las ISAPRES pueden ofrecer servicios adicionales voluntarios

⁴ Medida a partir de antecedentes Encuesta CASEN 1996

⁵ El cálculo considera que 2/3 de la actual canasta se financia con impuestos. El costo actual es de 0.4 UF per cápita y el valor UF 0.5 es sugerido en el informe "Sistema de Salud, un diagnóstico compartido" como mínimo para financiar las necesidades actuales de salud.

Para los usuarios que deseen servicios de salud adicionales como libertad de elección, mejor hotelería, tratamientos más sofisticados, etc., las ISAPRES podrán otorgarlos cobrando montos adicionales. El Plan básico, sin embargo, será más rígido puesto que tiene un presupuesto fijo.

FONASA mantiene la administración de los fondos públicos para salud

En este esquema, la administración de los fondos públicos para salud recae en FONASA, institución que además orienta a los prestadores en el uso más eficiente de los fondos fiscales.

5. Reforma del sector público de prestadores

Problemas actuales del sector público de salud

También es necesario modificar el actual sistema de proveedores públicos de salud que adolece al menos de las siguientes deficiencias:

- Las funciones están centralizadas.
- Se asignan recursos a los establecimientos sobre la base de criterios de oferta (en vez de considerar las necesidades de la población), lo que favorece la organización burocrática donde los procedimientos y las formas son más importantes que los resultados.
- No existen mecanismos de rendición de cuentas hacia los beneficiarios.
- Uso de tarifas y precios distorsionados
- Falta de disciplina financiera en un contexto de restricciones presupuestarias
- Gestión de tipo burocrático con baja autonomía y claras restricciones en el uso de los insumos.
- La gestión pública se enmaraña en un conjunto de reglas que, supuestamente para resguardar la probidad, adquieren una dinámica propia que olvida su función original.

Hospitales públicos

Un caso especial son los hospitales. Según una evaluación efectuada por expertos, éstos presentan al menos los siguientes problemas:

- Son poco adaptables a las necesidades de los usuarios
- Para evaluarlos no se mide la calidad de la atención o la capacidad para captar usuarios, sino el manejo financiero y las presiones gremiales.
- Operan con una lógica de racionamiento en los servicios que ofrecen (colas, carencias, mala atención).
- Tienen escasa coordinación con establecimientos de atención primaria.
- Poseen escasa capacidad de adaptación a los cambios del entorno.
- Están sometidos a decisiones centralizadas sobre múltiples aspectos que les afectan: cantidad de insumos, sistemas administrativos, dotación de personal, horarios de trabajo, remuneraciones, incentivos, marco de gastos y hasta precios a cobrar.
- Por último, organismos diferentes (FONASA, Ministerio de Salud, Congreso) que tienen criterios disímiles, fijan para los hospitales componentes de sus factores productivos.

Los problemas mencionados pueden ser enfrentados otorgando autonomía a la gestión hospitalaria e introduciendo elementos modernos de administración en el sistema.

Centros de Atención Primaria

También conocidos como Consultorios o Postas, son la cara más visible del sistema de salud para la población, donde se concentra una parte importante de los problemas de calidad y oportunidad de la atención que prestan. Este nivel debe entregar una señal clara y efectiva de una política de salud orientada a los usuarios. Para esto es posible ampliar la actual modalidad de financiamiento por persona, a entidades privadas sin fines de lucro que acepten proveer atención primaria de salud bajo las siguientes reglas del juego establecidas:

- Financiamiento per cápita,
- Atención gratuita.
- Supervisión técnica del Servicio de Salud respectivo.⁶

Cambios en el modelo de Atención Primaria

Actualmente el modelo de atención primaria está centrado casi exclusivamente en la atención materna infantil, situación que debe modificarse, incorporando la atención de adolescentes, adultos y adultos mayores, tanto en los aspectos preventivos como curativos. Un avance en este sentido es el examen de salud preventivo para adultos, que debería ser extendido a toda la población. La redefinición de tareas requerirá de un reajuste del financiamiento para los consultorios y demás establecimientos que operen esta modalidad. El cálculo de los recursos necesarios forma parte del proceso de valoración del PGBS.

Etapa de transición

La aplicación de la reforma puede tener una etapa de transición, luego de la definición de un primer PGBS similar al actual plan de beneficios de FONASA junto a modalidades ya desarrolladas:

- Carta de Compromisos con usuarios donde se definen los derechos y obligaciones de las partes.
- Programa de Oportunidad de Atención (POA) para rápida solución de casos de atención hospitalaria.
- Programa de Prestaciones Complejas que protege contra eventos catastróficos.

El Plan de Salud Familiar puede ser un buen punto de partida en Atención Primaria. Actualmente la definición y costo de la canasta de prestaciones está muy avanzado.

6. Costo de la propuesta en salud

Costo del PGBS

El costo del Plan dependerá del número y nivel de las prestaciones que el Estado garantice al conjunto de la población. Es evidente que existirá una tensión entre las necesidades y los recursos disponibles.

Podemos aproximarnos al costo del PGBS considerando un costo similar a la canasta de prestaciones de FONASA. El costo promedio de ésta, de acuerdo a la encuesta CASEN de 1996 y otros cálculos adicionales asciende a 0.40 UF por persona al mes. Sin embargo consideramos que el costo mínimo de un plan adecuado es más o menos de 0.5 UF.

⁶ Esta alternativa es viable dado que los requerimientos de infraestructura son relativamente bajos.

En caso de destinar al PGBS el actual costo promedio de la canasta FONASA, se necesitaría un 3.2% adicional, pero si se considera una canasta ampliada en un 20% respecto del nivel actual, las necesidades adicionales de financiamiento suben a 21.8% con relación al gasto actual, en prestaciones pagadas por FONASA.

Subsidios

Otro gasto que hay que considerar son los subsidios para aquellas personas cuyos planes de ISAPRE están por debajo del costo de una canasta FONASA y que no cuentan con recursos suficientes para pagar el costo del PGBS. Se calcula en aproximadamente un 38.9% el número de hogares que requieren subsidio para adquirir el Plan. Igualmente deben incluirse los subsidios para beneficiarios de FONASA.

Más adelante, en el capítulo 7 se estiman los costos adicionales de la totalidad de la propuesta en Salud.

PROPUESTA EN VIVIENDA

Capítulo 5

1. Situación actual: déficit, calidad y localización

La situación de la vivienda en Chile está marcada por un importante déficit habitacional. Sin embargo, las mayores demandas se dirigen a mejorar la calidad de las viviendas y su entorno.

Efectivamente, en Chile existen serios problemas en materia de localización de los proyectos de vivienda social y sistemas de selección de beneficiarios, que provocan efectos tan inconvenientes como los siguientes:

- Concentración de la pobreza en espacios determinados.
- Acceso limitado a la infraestructura urbana y a los servicios.
- Reducción de oportunidades laborales.
- Exclusión social acentuada

El actual modelo de producción habitacional, con construcción de grandes proyectos, casas uniformes y localización cada vez más alejada del centro de la ciudad, ha existido por muchas décadas en el país.

Su aplicación a gran escala, en la última década, ha producido efectos comparables a la erradicación de campamentos y creación de comunas socialmente homogéneas realizadas durante el gobierno militar en los años 80.

3. Emplazamiento de las viviendas

Localización de las viviendas sociales: un desafío de integración social

Parte importante de los problemas que se derivan de una localización periférica y uniforme serán inevitables en una política que tenga como meta un elevado nivel de producción habitacional para sectores de escasos recursos. Por eso, la política debe además considerar mecanismos poderosos para corregir o atenuar estos efectos, tales como:

- Planificar la construcción de las futuras agrupaciones habitacionales con visión de conjunto que incluyan servicios escolares, de salud, etc., al momento de poblar el área. Ello implica disponer de paños de terreno que permitan planificar con un horizonte de varios años la construcción de proyectos de vivienda y contar con recursos públicos para constituir "bancos de terreno", como también acudir al aporte privado a través de la licitación de planes habitacionales a desarrollarse en varios años.
- Favorecer un acceso socialmente más heterogéneo a los conjuntos habitacionales, incentivando, por ejemplo, la coexistencia de distintos tipos de programas habitacionales de distintos programas (destinados a diferentes estratos socio - económicos) y "premiando" esta heterogeneidad con un mayor nivel de equipamiento para el barrio.

Compensación a municipios receptores de viviendas sociales

Las comunas que reciben un volumen significativo de nuevas viviendas sociales enfrentan un aumento en los gastos municipales sin ingresos adicionales para solventarlos. Esto se traduce en un deterioro generalizado de los servicios municipales o, al menos, en el relativo abandono y deterioro de los nuevos conjuntos habitacionales.

Para ello es necesario establecer un mecanismo de compensación a los municipios receptores de viviendas sociales, de manera que éstos estén en condiciones de brindar los servicios que les son propios. Las alternativas podrían ser:

- Incremento automático de su participación en el Fondo Común Municipal
- Pago de una suma por vivienda por parte del agente inmobiliario.

Densificación urbana

Se requiere también avanzar en el desarrollo de alternativas que permitan producir soluciones habitacionales al interior de la trama urbana: densificar en los "intersticios" existentes en áreas pericentrales (antiguamente periféricas) que "se han quedado atrás". Un caso extremo son las antiguas operaciones sitio.

Este esfuerzo permitiría:

- Mejorar la calidad de las áreas deterioradas de las ciudades.
- Reducir el efecto en aumento de la extensión de las ciudades que produce la construcción de viviendas sociales en los sectores periféricos.
- Construir viviendas sociales en zonas más centrales y, eventualmente, más cercanas a los lugares de origen de los beneficiarios.

Implementar medidas de este tipo requeriría:

- Una institucionalidad diferente a la de los actuales SERVIU, más cercana a las cooperativas abiertas o a la Corporación de Desarrollo de Santiago.
- Mecanismos legales –como la primera opción de compra- que permitan a las entidades públicas adquirir este tipo de propiedades, generalmente atomizadas.

3. Calidad de la construcción

Ampliación de la superficie mínima

Según un estudio realizado en el MINVU, cuando las personas viven en viviendas cuyas superficies están por debajo de los 8 m² por persona, se desarrollan en ellos conductas patológicas. Entre los 8 y los 12 m² se encuentra el umbral crítico de superficie por persona y sobre los 12 m², la superficie comienza a ser adecuada.

La superficie promedio de las Viviendas Básicas en Chile se encuentra en unos 9.5 m² por persona de superficie edificada. Ampliar las viviendas de 8.5 a 9.5 m² ha significado un prolongado esfuerzo de seis años, por lo que el aumento de 9.5 a 12 m² es un propósito ambicioso.

La propuesta sugiere una superficie mínima promedio de 50 m² por vivienda.

Materiales de las viviendas: protección y calidad

En cuanto a la necesidad de mejorar los materiales y la construcción de las viviendas es preciso:

- Incorporar elementos que ofrezcan mayor protección frente a la lluvia.
- Mejorar la calidad de las instalaciones sanitarias y la aislación térmica
- Contemplar cierres perimetrales en los condominios y estacionamientos.

Considerando una superficie por vivienda de 50 m² y el mejoramiento de sus materiales, el precio de una vivienda mínima será del orden de 380 UF, sin considerar aumentos de precios del suelo.

Reducción del déficit habitacional y aumento de la demanda

Una política de vivienda que además de cubrir el aumento anual de necesidades habitacionales por aumento de la población, enfrente el déficit de arrastre de 760.000 viviendas (1996), y el deterioro de las viviendas existentes, requiere establecer una meta de construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos (que constituyen el 60% del déficit actual) de alrededor de 83.000 viviendas anuales como promedio. Esta cantidad permitiría cerrar la brecha de cobertura en un período de 20 años.

4. Nuevos criterios de administración presupuestaria

Mayores costos sólo aparentes

La mayor parte de las medidas que se proponen, banco de terrenos, mayor equipamiento, compensación a municipios receptores, aparentemente implican mayor costo. Sin embargo, en rigor, se trata de gastos que de todas maneras se deben efectuar en el tiempo pero que, diferidos, implican enormes costos sociales y urbanos.

La habilitación de espacios al interior de la ciudad es una alternativa más cara, pues cada operación "rinde" menos viviendas. Sin embargo, nuevamente, el costo de localizar vivienda en áreas centrales no será significativamente mayor al existente si se considera que estas áreas cuentan ya con equipamiento, infraestructura, transporte, además de evitar la segregación de muchas familias.

Es necesario compatibilizar los objetivos de construcción de vivienda (cobertura) y la localización espacial de estas poblaciones (integración social). Para ello, se propone que el presupuesto del sector vivienda se divida apropiadamente entre la construcción de viviendas y la inversión en espacios de mayor integración social que los actualmente existentes.

PROPUESTA SOBRE SUBSIDIOS MONETARIOS

Capítulo 6

1. Situación actual

Orientaciones

Superar la pobreza, definida como escasez de ingresos, ha sido el objetivo principal de la política social de los gobiernos de la Concertación, la que se ha expresado en los siguientes tipos de programas:

- Aquellos destinados a capacitar a los beneficiarios a fin de que estos logren generar sus propios recursos.
- Programas de apoyo productivo a actividades independientes y pequeños empresarios.
- Programas asistenciales que entregan dinero en efectivo o bienes de consumo a quienes no tienen ninguna posibilidad para generar sus propios ingresos. Este tipo de programa, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, tiene en Chile una presencia menor.

Gasto actual destinado a subsidios

En conjunto Chile gasta 14,1% del PIB en sus políticas sociales. Sin embargo, si se entregara dinero en forma directa, sólo se requeriría un 1.56% del PIB para que el ingreso de cada hogar superara la línea de pobreza, terminado así con el número de pobres en el país.

Muchos pensarán que una política asistencial como esa sería más eficaz y menos engorrosa. Sin embargo no es así. Resulta muy costosa cuando se trata de identificar a los beneficiarios; provoca exceso de demanda y tiene el inconveniente de crear dependencia, ya que se convierte en un estímulo para mantener la situación que genera el subsidio.

Los subsidios monetarios existentes hoy están sujetos a condiciones visibles y fáciles de identificar. Ellos son el **PASIS**, **SUF** y la Pensión Mínima.

2. ¿Qué política asistencial se propone?

Subsidio por trabajo: ejemplos a analizar

En esta materia es importante evaluar programas de empleo existentes en Europa, donde se paga a personas desocupadas para que ejecuten trabajos comunales, un piso de subsistencia, suficientemente bajo para no competir con fuentes regulares de ingreso ni crear dependencia.

Se calcula en aproximadamente 80.000 los jóvenes que pueden beneficiarse con un programa como este tipo, con salarios del orden de \$55.000 al mes.

Es posible aplicarlo en Chile

Hay una institucionalidad adecuada; municipios que ya son ejecutores de políticas sociales y que están capacitados para administrar un programa como este. Es cierto que existe un riesgo de corrupción y clientelismo electoral pero lo mismo podría suceder con otros programas y no ha ocurrido.

Habría que definir el tipo de labores que realizarían estos beneficiarios. Como se trata de jóvenes, es importante preocuparse de ofrecerles una forma de trabajo que los motive: quizá vinculada a la continuación de la enseñanza media, a la capacitación laboral y posterior inserción laboral.

No hay que confundir este subsidio con un programa dirigido a la cesantía. Esta última es transitoria y tiene otros mecanismos de compensación, que hoy día se están discutiendo en el Congreso. El programa propuesto está dirigido a jóvenes que buscan trabajo por primera vez.

Otro programa: transferencia de recursos a personas que no pueden trabajar

Se trata de subsidios como el SUF y PASIS a personas pobres sin edad o condiciones para trabajar y sin previsión formal.

Considerando un crecimiento del 4% al año del número de beneficiarios de subsidios asistenciales (similar al crecimiento per cápita de la economía); la creciente importancia de los bonos de reconocimiento y pensiones mínimas de afiliados a las AFP y la reducción paulatina del costo que significan los pensionados del antiguo sistema previsional, podría mantenerse más o menos constante la proporción del PIB que se dedica hoy al pago de la seguridad social.

COSTO Y FINANCIAMIENTO DE LA PROPUESTA

Capítulo 7

Como todos lo saben, los recursos de un país son limitados y deben ser distribuidos de la manera más eficiente y justa posible entre las múltiples necesidades nacionales. De ahí que cualquier nuevo programa o beneficio que se proponga debe ir acompañado del costo que significa y de la fuente de financiamiento correspondientes. Por esta razón nos ha parecido importante dar a conocer, aunque sea superficialmente, los costos adicionales que significa el conjunto de la propuesta y las fuentes posibles de financiamiento para ello.

1. Costos adicionales que significan la propuesta

En los capítulos dedicados a educación, salud, vivienda y subsidios hemos incluido estimaciones del aumento que significan los cambios propuestos, por sobre los costos actualmente vigentes.

Ahora queremos presentar una visión de conjunto sobre los costos adicionales que significa la propuesta en su conjunto y las fuentes posibles de financiamiento, demostrando que es perfectamente posible implementarla si cada uno de los chilenos acepta el desafío de disminuir efectivamente la pobreza y mejorar el acceso de todos los chilenos a las oportunidades que permite nuestro actual desarrollo.

Los montos adicionales a considerar para la futura política social pueden clasificarse en dos tipos: Los que ya están comprometidos (como es el caso de la Reforma en educación) y los que se derivan de esta propuesta.

Recapitulando, los gastos adicionales involucrados en la propuesta provienen de los siguientes cambios:

En educación:

- Gastos ya comprometidos con la Reforma
- Ampliación de la cobertura de la educación preescolar.
- Subvención escolar diferenciada en educación básica y media
- Becas estudiantiles en educación básica y media
- Extensión del crédito a los estudiantes de la educación terciaria

Además se agrega un mayor gasto previsto en:

- Infraestructura
- Reforma en curso y ampliación de la jornada escolar, (que tienen un plazo de término ya definido).

En salud:

- Programa Garantizado de Beneficios de Salud, considerando un gasto por persona de 0.5 UF al mes para llegar a 0.6 UF al mes en un plazo de 6 años.

En vivienda:

- Mejoramiento del entorno urbano.
- Incremento del número de viviendas.
- Mejoramiento de la calidad de las viviendas.

En subsidios y recursos monetarios:

- Aumento de subsidios y pensiones: incluyen un 50% de aumento de las pensiones más bajas.
- Subsidio por trabajo municipal.

El cuadro 6 sintetiza la estimación de costos adicionales que tendrá la propuesta y de aquellos ya comprometidos. En todos los casos se ha previsto un aumento continuo del gasto hasta alcanzar la meta propuesta en un plazo de 6 años.

Cuadro 6
Costos adicional necesario para aplicar la propuesta y cumplir con la
Reforma Educacional*
(MM de \$ 1998)

Partidas	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
Compromisos con la Reforma Educacional						
Subvención jornada completa	75	115	169	225	237.4	250.4
Infraestructura reforma	135	135	135	135	0	0
Total comprometido Reforma Educacional en MM\$ de 1998	210	250	304	360	237.4	250.4

Costo Propuesta						
Crédito estudiantil	7.5	15	22.5	30	37.5	45
Subvención diferenciada	29.1	61.2	96.6	135.5	178.4	225.4
Aumento cobertura preescolar	15.5	31.0	46.6	62.1	77.6	93.1
Reforma de la salud	165.0	208.0	251.3	294.0	337.2	380.0
Vivienda y urbanismo	53.8	107.6	161.4	215.2	269.0	323.0
Subsidio de ingreso con empleo	52.8	52.8	52.8	52.8	52.8	52.8
Total costo adicional Propuesta en MM\$ de 1998	323.7	475.6	630.9	789.6	952.3	1119.3

Total comprometido reforma Educacional y costo adicional Propuesta en MM\$ de 1998	533.7	725.6	934.9	1149.6	1189.7	1369.7
---	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------	---------------

Crecimiento promedio PIB: 5%	36.430	38.256	40.169	42.178	44.287	46.500
-------------------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

% sobre el PIB del gasto comprometido con Reforma Educación y costo adicional propuesta sobre PIB	1.47	1.90	2.33	2.73	2.69	2.95
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

% sobre PIB del costo adicional propuesta	0.89	1.24	1.57	1.87	2.15	2.41
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

*Respecto de valores base de los programas

Fuente: Elaboración propia

Para una propuesta a 6 años plazo, como la que aquí se presenta, el costo total del primer año de implementación alcanza los 533 mil setecientos millones de pesos de 1998 por sobre lo gastado ese año, cifra que incluye los montos comprometidos con la Reforma Educacional (210.000 millones de pesos). Esto significa un gasto adicional por sobre el gasto efectuado en 1998 de un 1.47% del PIB, de los cuales el 0.89% corresponden a la actual propuesta.

Hacia el año 6, el total de los recursos adicionales sube a 2.95% del PIB, reflejando la entrada diferida en el tiempo de la mayor parte de las iniciativas propuestas.

2. Alternativas de financiamiento

Obviamente, el gasto adicional que significa la propuesta necesita también de financiamiento adicional. Existen cuatro alternativas para financiar estos nuevos costos: impuestos, disminución del gasto público, recursos provenientes del crecimiento económico y venta de bienes del Estado.

Impuestos

Uno de los caminos elegidos para obtener recursos adicionales históricamente ha sido elevar los impuestos. Se hizo con la Reforma Tributaria de 1990; se hizo cuando se mantuvo el 18% del IVA para cubrir la jornada única escolar.

La decisión de subir los impuestos, sin embargo, genera fuertes controversias, principalmente por la incapacidad que tiene el Estado para justificar estos aumentos, especialmente en el área de la salud. La elevación de los impuestos sólo podría justificarse si las reformas en salud demostraran que efectiva y claramente están beneficiando a los sectores más necesitados. Sólo en este caso se podría discutir el reemplazo de la cotización del 7% para la salud por un incremento del IVA.

Disminución del gasto público

Otra fuente adicional de ingresos es disminuir el gasto público. Para ello es necesario evaluar programas existentes y verificar cuáles han dejado de ser necesarios. Cualquier aumento de impuestos debería hacerse después de verificar esta alternativa, ya que es probable que se llegue a la conclusión de que no es necesario el aumento de impuestos.

La Dirección de Presupuestos ya tiene avanzada una evaluación del gasto público en el área social y productiva, que una vez completado permitirá verificar si efectivamente existen programas que deben eliminarse.

Recursos provenientes del crecimiento económico

Cuando existe crecimiento económico, el Estado capta mayores recursos a través del aumento tributario. Esta es una vía muy promisoría de financiamiento. Un crecimiento del 5% del PIB, por ejemplo, produce un aumento de recursos fiscales del orden de 300 mil millones de pesos el año y aproximadamente, 2 billones de pesos en el año 6.

Los complejos cálculos que se explican en el documento base de esta publicación, demuestran que si la economía creciera un 5% durante 6 años y se destinara el conjunto del aumento de la recaudación tributaria a los fines indicados de la política social, el problema de financiamiento estaría prácticamente resuelto. Para que ello efectivamente sucediera, sería un requisito estabilizar por algunos años el gasto del resto de los programas públicos en **términos reales**.

Los cálculos están hechos pensando en dos escenarios diferentes. El primero considera el gasto adicional que supone la propuesta y los compromisos de la reforma educacional, mientras que el resto de los programas financiados por el gasto público se mantienen constantes en términos reales.

El segundo escenario supone que los gastos de otros programas públicos crecen a la misma tasa del PIB, a los que se suman los gastos adicionales que resultan de la propuesta y de la reforma educativa. La comparación de ingresos y gastos muestra que la propuesta de necesidades básicas es completamente financiable con la actual estructura de ingresos públicos, manteniendo constantes los demás gastos públicos durante dos años. A partir del tercer año existe espacio para que estos últimos comiencen a crecer, también en términos reales.

Si los demás programas del gasto público se reajustaran en forma permanente sobre la base del PIB, se tendría un virtual equilibrio entre ingresos y gastos durante los primeros cuatro años de la propuesta. Sólo a partir del quinto año se volvería a obtener un superávit en las finanzas públicas.

El reajuste de las pensiones no puede esperar

El reajuste de las pensiones es un tema que no se puede postergar. Éstas han perdido valor adquisitivo durante los años 90. Se propone que se reajusten cada año en un monto que varíe entre el aumento del IPC y el crecimiento del PIB. Las más altas según el IPC y las más bajas, de acuerdo al IPC más el crecimiento del PIB. Significaría destinar el 10% del crecimiento de la recaudación tributaria a este ítem. El 90% restante podría asignarse a la propuesta de programas sociales si ésta es asumida como prioridad gubernamental.

Con un crecimiento de la economía del 5% se dispondrían del 63% de las necesidades de financiamiento de la propuesta. El 37% restante puede venir de un alza moderada de impuestos (1% del IVA) o de reasignación de recursos de programas públicos que hayan perdido vigencia.

Venta de activos públicos

Esta última alternativa para financiar la propuesta y los compromisos adquiridos sólo puede usarse un número muy limitado de veces y considerando una suerte de "hipoteca social" que obligue a destinar dichos recursos a un fondo social para este fin.

ANEXOS

Capítulo 8

1. Síntesis de la propuesta

Las principales transformaciones que plantea la propuesta son las siguientes:

Adecuar los indicadores para medir la pobreza:

- Actualizar la línea de pobreza según la encuesta de presupuesto familiar de 1997.

Incluir el conjunto de las necesidades básicas:

- Incluir indicadores y estándares de cobertura de las necesidades básicas en educación, salud y vivienda, que permitan evaluar los avances y desafíos pendientes en estas áreas, y que complementen la medida de pobreza sólo basada en la insuficiencia de ingresos.

Mínimos garantizados en educación

- Nivelar el acceso de niños de familias de bajos recursos a la educación preescolar con los niveles actualmente existentes de niños de familias de altos ingresos.
- Introducir la subvención diferenciada en educación, considerando la condición socioeconómica de la población escolar, incrementado el volumen de recursos que se entrega a los niños de bajos ingresos con relación al resto de los alumnos, manteniendo los esquemas de aporte municipal y del financiamiento compartido.
- Incrementar en forma sustantiva los recursos de créditos y becas para los estudiantes de la educación superior, extendiendo este beneficio a los alumnos de universidades distintas a las universidades tradicionales, a institutos profesionales y centros de formación técnica, siempre que cumplan con estándares exigentes de calidad.

Mínimos garantizados en salud:

- Reforma global del sistema de salud, estableciendo un Plan de Beneficios Garantizados de Salud (PGBS) que garantice a toda la población el tipo y modalidad de acceso a las prestaciones individuales de salud.
- Plan de Salud Pública que se concentre en las labores de fomento, prevención y provisión de bienes colectivos de salud.
- Reforma del sistema de proveedores públicos de salud en la forma de organizaciones públicas con autonomía en su gestión y financiamiento acorde con el volumen de servicios que preste.
- Reemplazo de la actual cotización del 7% por la obligación de adquirir el PGBS. Una variante a evaluar es financiar el PGBS con impuestos generales.
- El sector privado de salud se mantiene en su Estado actual, pero no podrá ofrecer planes de salud por debajo del PGBS ni discriminar usuarios.

Mínimos garantizados en vivienda

- Aumento en la tasa de construcción de viviendas sociales que permita la absorción de las nuevas demandas y la reducción del déficit existente.
- Mejorar los estándares de construcción y ampliación de la superficie construida a 12 m² por habitante.
- Revisar la lógica de localización de los proyectos de vivienda social y sistemas de selección de beneficiarios, que en su actual formato redundan en la concentración espacial de la pobreza; en el acceso restringido a la

infraestructura urbana y a los servicios; en la reducción de las oportunidades laborales y la acentuación de rasgos de exclusión social.

Mínimos garantizados en subsidios monetarios

- Para la población pobre se postula crear un subsidio monetario que opere sobre la base de empleos municipales con carácter transitorio. Este instrumento entrega ingresos a las personas a través de un mecanismo basado en la auto-focalización y exento de lazos de dependencia.

2. Definición de términos y conceptos

Canasta básica de alimentos

A partir de una propuesta de la CEPAL, se considera una canasta básica de alimentos como medida para estimar la pobreza. Una canasta básica es aquella cuya composición cubre las necesidades nutricionales de una persona, tomando en cuenta los hábitos de consumo predominantes y la disponibilidad existente de alimentos.

El valor de dos canastas permite, además de satisfacer las necesidades nutricionales, satisfacer el conjunto de necesidades básicas no alimentarias por persona.

Deciles

Ver Quintiles

Gasto social

Es la parte del gasto público que se destina a previsión, educación, salud, vivienda, subsidios monetarios y otros programas de apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad.

MECE

Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación que el Ministerio de Educación está aplicando en los niveles de educación preescolar, básica, básica rural y media.

Necesidades básicas

Aquellas necesidades consideradas esenciales para la sobrevivencia de las personas en una sociedad determinada. Las necesidades básicas en Chile no sólo incluyen alimentación y vestuario, sino también salud, educación y vivienda.

Nivel terciario

Se refiere al nivel educacional posterior a la enseñanza media o nivel medio. Comprende tanto a las universidades como a los institutos profesionales y centros de formación técnica.

PASIS

Pensión Asistencial de Vejez e Invalidez, para mayores de 65 años e inválidos mayores de 18 años, carentes de recursos y sin previsión. Este beneficio es administrado y otorgado por el Instituto de Normalización Previsional y canalizado a través de las municipalidades.

Per cápita

Significa "por cabeza" o "por persona". Se utiliza frecuentemente en estadísticas.

PIB

Producto Interno Bruto: Suma del valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un país durante un año.

Pobreza o línea de pobreza

Como medida para estimar la pobreza, en Chile se utiliza la canasta básica de alimentos. Ver "canasta básica de alimentos". De esta forma se considera como línea de indigencia el ingreso per cápita igual al valor de una canasta básica de alimentos, por debajo del cual se es indigente. A su vez, la línea de pobreza tiene un valor que duplica el de una canasta básica en las zonas urbanas y es un 75% mayor que éste en las zonas rurales. Por debajo de este valor se clasifica a las personas como pobres.

Prueba SIMCE

Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, establecida en 1998. Permite medir los rendimientos en castellano y matemáticas de los alumnos de 4º básico y en 2º medio. Es el indicador de calidad más confiable que se utiliza.

Quintiles

El Instituto Nacional de Estadísticas divide a la población nacional en cinco grupos de igual tamaño o quintiles, o bien en diez grupos de igual tamaño o deciles, según el nivel de ingreso. Así, el quintil I (equivalente al decil 1 + 2) agrupa a la población más pobre, en tanto que el quintil V (que equivale a decil 9 + 10) agrupa a los más ricos. Esta agrupación de la población de acuerdo a sus ingresos, permite evaluar la distribución que éste tiene en el país en un momento determinado.

Sostenedores

Persona natural o jurídica de la cual depende administrativamente un establecimiento educacional que cuenta con subvención fiscal. El Ministerio de Educación mantiene la supervisión y control técnico de los procesos educativos que allí se imparten.

SUF

Subsidio Único Familiar. Este subsidio extiende la asignación familiar a todos los niños que no están protegidos por el sistema previsional, debido a que sus padres, cuidadores o tutores, pertenecen al sector informal de la economía. Los beneficiarios son niños de hasta 15 años, mujeres embarazadas y recién nacidos, madres de causantes del SUF y deficientes mentales a quienes se les asigna el doble del subsidio. Este beneficio es administrado y otorgado por las municipalidades, según cupos distribuidos por las Intendencias.

Términos reales

Se utiliza esta frase para indicar que un precio, a pesar de la inflación, mantiene de un mes a otro o de un año a otro, el mismo valor adquisitivo.

GUÍA DE LECTURA Y DEBATE

Este documento es un pequeño resumen de una propuesta mucho más amplia, compuesta de 5 tomos y un texto síntesis, que ha sido distribuida a diversos grupos y organizaciones de la sociedad civil para su conocimiento y discusión.

También queremos que la conozcan y comenten las organizaciones y grupos de la sociedad civil que se preocupan de los problemas sociales que afectan a una gran parte de los chilenos. Para ellos hemos preparado este documento.

Es cierto que esta propuesta sólo se refiere a educación, salud, vivienda y subsidios monetarios y que no propone soluciones para muchos otros temas de gran importancia que afectan el nivel socioeconómico de las personas, tales como temas productivos, laborales, financieros, etc. De ahí la importancia de que cada grupo lea, analice y haga propuestas vinculadas a su quehacer y realidad particular, enriqueciendo de este modo nuestra propuesta. Los temas de las minorías étnicas, de las mujeres, de los adultos mayores, de los discapacitados, de las madres solteras, etc. Encontrarán de esta forma cabida en el debate.

No sólo leer este texto

Esta propuesta no puede dejarnos indiferentes. Nos dice que en Chile es posible eliminar la pobreza; que puede hacerse en un plazo razonable; que requiere de la voluntad de todos para lograrlo, para exigirlo.

Por eso es importante leer este texto con cuidado, reflexionar sobre los temas que propone, confrontarlos con la experiencia de cada uno de Uds., verificar si lo que allí se propone realmente soluciona los problemas que Uds. tan bien conocen; anotar los problemas que no se abordan, que quedan sin solución, los desacuerdos con el texto. En fin, hacer aportes que permitan perfeccionar y adaptar en lo posible la propuesta a la realidad de todos los chilenos.

Proponemos también reflexionar acerca de estas preguntas:

- ¿Cuáles son los mínimos que las políticas sociales deben garantizar a todos y cada uno de los chilenos y chilenas?
- ¿Para quiénes están destinadas estas políticas sociales?
- ¿Qué papel le corresponde al Estado, a la empresa privada, a la sociedad civil y a los propios ciudadanos?

El mejor método, la lectura en grupo

1. Elijan un moderador que ofrezca la palabra, ordene y organice al grupo.
2. Lean cuidadosamente la Presentación y los capítulos I y II, aclaren dudas y comenten.
3. Elijan un tema que les interese particularmente (educación, salud, vivienda, subsidios), sin leerlo aún.
4. En hojas de papel, cada asistente puede anotar cuáles son los 3 ó 4 problemas que le parecen más graves, relacionados con el tema elegido. (Por ejemplo, horas de espera en Consultorios; educación de peor calidad para las personas con menos recursos, etc.).
5. Lean las hojas en voz alta y seleccionen aquellas que cuentan con más acuerdo del grupo.
6. Lean ahora el texto detenidamente.

Hagan sus aportes a la propuesta

7. Anoten en el encabezado el nombre del grupo, dirección y teléfono, si lo tienen, y nombre de un representante.
8. Verifiquen si la propuesta soluciona los problemas mencionados por Uds. Si no los soluciona, en las líneas destinadas a cada tema, anoten los problemas que quedan sin respuesta adecuada y cuáles podrían ser las soluciones.
9. Arranquen las hojas prepicadas y envíenlas por correo a:

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Londres 33, Santiago de Chile. Fax 6380903.

Como también se ha entregado, en su versión ampliada, un ejemplar de esta propuesta a los candidatos a la Presidencia de la República, las respuestas, una vez ordenadas y clasificadas, también les serán remitidas, así como a las comisiones de expertos que elaboraron la propuesta, para completarla y mejorarla.

**Construiremos un país para todos
con el aporte de todos**

