

## BENEFICIOS SOCIALES E INGRESOS FISCALES EN CHILE

Oswaldo Larrañaga  
Gustavo Cabezas  
Jenny Encina<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

Actualmente Chile es uno de los países con mayor nivel de desarrollo económico y social en América Latina. Es el primero en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD a nivel de la región; uno de los primeros junto a Argentina y México en nivel de ingreso per cápita y en el Panorama Social 2009 de CEPAL exhibe la tasa más baja de pobreza. Asimismo, en 2008 había alcanzado la mayor parte de las Objetivos del Milenio y estaba en condiciones de cumplir los objetivos restantes en forma oportuna.

El país está en la etapa más avanzada de la transición demográfica, con una tasa de fecundidad que es la más baja en la región después de Cuba, y por debajo de la tasa de reproducción de la población. Los mayores de 65 años representan un 8.5% de la población del país, proyectándose que en 2030 se habrá duplicado el actual nivel y en 2040 sobrepasarán 20% del total. Por su parte, la población menor de 18 años ha pasado de representar 35.5% en 1990 a 28.6% de la población en 2006, previéndose para los próximos años una reducción de la sexta parte de los estudiantes de la educación primaria por efecto de la caída en el número absoluto de niños.

<sup>1</sup> Los autores pertenecen a la oficina de PNUD en Chile. Larrañaga también es profesor asociado del Departamento de Economía de la U de Chile. Encina se encuentra actualmente cursando estudios de doctorado en la Universidad de Pennsylvania.

Uno de los pilares detrás de los logros económicos de Chile ha sido la disciplina fiscal de los gobiernos en los últimos 30 años, contrastando con los déficits fiscales de periodos previos que resultaron en eventos de hiperinflación. A la práctica actual contribuyen desarrollos institucionales como la autonomía del Banco Central, la carencia de atribuciones del Parlamento para iniciar proyectos de ley que causen aumento de gasto fiscal y la regla del superávit estructural del sector público. Como consecuencia de la disciplina fiscal la deuda pública ha caído hasta representar solo un 5.2% del PIB en 2008.

El gasto público es aprobado anualmente por el Congreso a través del proceso presupuestario. La ley de presupuesto es preparada por el ejecutivo y enviada al parlamento, el cual puede aprobar, rechazar o introducir cambios, pero no tiene atributos para aumentar los niveles de gasto. El Congreso tampoco puede iniciar propuestas de leyes que signifiquen una erogación de gasto público.

La política más reciente en la materia es la regla de balance estructural introducida en 2001. La regla está basada en el resultado financiero que el gobierno central tendría bajo valores de tendencia de los principales determinantes de los ingresos fiscales: el producto interno bruto (que determina la base tributaria de la mayor parte de los gravámenes), el precio del cobre que impacta sobre los ingresos de las empresas públicas, y la tasa de interés de los activos financieros del Estado.

El cálculo del balance estructural se basa en desagregar los componentes permanentes y cíclicos de los ingresos del gobierno central. Después de que se ha estimado el ingreso estructural para un determinado año, se procede a determinar el nivel de gastos que es compatible con la meta del balance estructural del año. De esta manera, la regla del balance estructural tiene un impacto directo sobre los gastos fiscales de cada periodo, y en el largo plazo asegura la sostenibilidad del financiamiento de las políticas sociales.

La consecuencia es que en los años de ciclos positivos se genera un ahorro de recursos fiscales, puesto cuando los ingresos efectivos están por arriba de los estructurales, esa situación se revierte en los ciclos negativos. De esta manera, se asegura la estabilidad de las finanzas públicas en

el largo plazo y el gasto fiscal se convierte en un estabilizador automático de la economía: en el ciclo positivo el gasto fiscal es menor al que hubiera regido de no mediar la regla del balance estructural (desacelerando a la economía) y en el ciclo negativo ocurre lo contrario (el gasto contribuye a reactivar la economía).

Entre 2001 y 2007 se siguió una meta de superávit estructural de 1% del PIB, la cual fue rebajada a 0.5% del PIB en 2008 siguiendo a una evaluación más favorable respecto de la posición financiera del Estado y los riesgos del entorno. En el marco del plan de estímulo fiscal de 2009 la regla del superávit estructural volvió a disminuir a 0% del PIB.

## II. LA POLÍTICA SOCIAL<sup>2</sup>

La actual política social en Chile se origina a inicios de los años ochenta, cuando un conjunto de reformas transforman la estructura previa que si bien segmentaba los beneficios según categoría ocupacional, había logrado avances notables en la cobertura de seguridad social, salud y educación.

Durante el régimen militar (1973-1989) se produjo una transformación profunda de la política social. La reducción de la pobreza se convirtió en el objetivo central y se introdujeron mecanismos de mercado en el funcionamiento de la seguridad social, la educación, la salud y la vivienda. Estas reformas asimilaron el Estado de Bienestar a uno de tipo residual, que focalizó la acción pública en la población pobre y depositó en los individuos la responsabilidad principal del logro de su bienestar. La redistribución de ingresos quedó relegada a transferencias monetarias de bajo monto, dirigidas a los sectores de mayor pobreza, reemplazando las políticas que eran utilizadas hasta la fecha con ese fin, como los controles de precios, los impuestos diferenciados y los salarios mínimos por sector económico. La política social se tecnificó y la selección de los beneficiarios de programas sociales empezó a realizarse con base en un instrumento

<sup>2</sup> Esta sección está basada en Larrañaga (2010).

de focalización (ficha CAS) que evaluaba la condición socioeconómica del hogar a través de un puntaje. En estos años se introdujeron también los mapas de pobreza, que sirvieron de guía en la planificación de la política social, así como las encuestas CASEN, cuyo propósito es evaluar la focalización del gasto social en los hogares pobres.

La crisis que arrastraba el sistema de seguridad social desde hacía décadas demandaba una reforma que había sido postergada por los costos políticos asociados. El régimen militar aprovechó esta necesidad para modificar la seguridad social de acuerdo con los preceptos del nuevo orden social, introduciendo categorías de mercado como elección, competencia, privatización e iniciativa individual. El nuevo sistema de pensiones adoptó el esquema de capitalización individual, financiado por una contribución obligatoria de 10% del salario que era depositada en cuentas personales de ahorro, administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El Servicio Nacional de Salud dio origen a 26 servicios de salud regionales, a cargo de los hospitales públicos, mientras que la administración de los consultorios de atención primaria fue traspasada a los municipios. La contribución de la salud se hizo uniforme y obligatoria para los asalariados y los pensionados, a la vez que introdujo la opción de depositar la cotización en el sistema público (Fonasa) o en seguros privados (Isapres). Este último destino posibilitó que una parte sustantiva de la demanda de salud se dirigiera a proveedores privados, favoreciendo la creación de una importante industria de la salud privada. Otro efecto fue la segmentación de la población según riesgo de salud, puesto que los planes de las Isapres son más caros para los grupos con mayor gasto esperado como las mujeres en edad fértil o las personas de tercera edad, quienes tienden a asociarse al seguro público.

La reforma educacional que emprendió el régimen militar fue radical. La administración de las escuelas y los liceos públicos fue traspasada a los municipios y se introdujo un subsidio a la demanda que permitía a cualquier familia elegir entre establecimientos públicos o privados subvencionados. Ello rompió la lógica tradicional de la educación pública, en que

el Estado asumía la responsabilidad de la educación y era el que decidía dónde se instalaban las escuelas y qué profesores enseñaban en cada una. Este rol fue asumido por un mecanismo de mercado donde los padres deciden a qué escuelas asistirán sus hijos, determinando así la asignación de los recursos en la educación. La reforma modificó el papel subsidiario que tenían las escuelas privadas subvencionadas, puesto que ellas empezaron a competir en igualdad de condiciones por la subvención escolar y terminaron en la práctica desplazando a un buen número de aquellas.

La política habitacional también tuvo un giro profundo en el periodo, con reformas que liberalizaron el mercado de la tierra, aumentaron la oferta de financiamiento e introdujeron los subsidios a la demanda en el acceso a la vivienda. El sector público abandonó la actividad de construcción, delegando tal labor en empresas privadas que actuaron como contratistas del sector público u oferentes directos para los portadores de los subsidios a la demanda. Los programas de vivienda se segmentaron en categorías. Para los sectores de ingresos medios se dispuso de subsidios que complementarían el aporte privado a efectos de financiar la adquisición de viviendas. Para sectores de ingresos bajos, pero con capacidad de ahorro, se crearon programas de vivienda básica, generalmente localizadas en barrios apartados. Un tercer grupo de programas fueron las modalidades de autoconstrucción para sectores de extrema pobreza, la mayor parte de los cuales habitaron en campamentos originados en las tomas de terrenos.

El proceso de transición a la democracia de inicios de los noventa supuso un gran desafío para los gobiernos de la Concertación (1990-2009), puesto que debían dar respuesta a múltiples demandas sociales de sectores que habían sido postergados o reprimidos por el régimen militar, a la vez que transitaban hacia la restauración de las instituciones democráticas. En la esfera de la política social hubo una considerable inversión de recursos fiscales con miras a pagar los déficit acumulados en educación, salud y demás sectores.

Así, la recuperación de la oferta pública de servicios sociales fue muy exitosa, considerando que el gasto público social prácticamente se duplicó en términos reales en la década de los noventa, con aumentos de 178% en

educación y 166% en salud. Este gran aumento de la inversión social respondía a las prioridades políticas, pero en última instancia fue posibilitado por los mayores recursos tributarios provenientes del crecimiento económico que en esa década ascendió a 5% anual (per cápita), muy por encima de los registros históricos. Esta mayor disponibilidad de ingresos elevó las condiciones generales de vida de la población y permitió una enorme reducción de la pobreza. Por primera vez las demandas sociales encontraron respaldo en la oferta de bienes y el “caso de desarrollo frustrado” de las décadas previas dio lugar a una promesa efectiva de desarrollo.

La opción por la recuperación del gasto social tuvo una expresión evidente en la política de vivienda social. Allí se vivía una de las situaciones de mayor potencial conflictivo, puesto que en 1990 se estimaba que había cerca de 900 000 familias viviendo como allegadas, muchas veces en condiciones de hacinamiento. El objetivo de la política de vivienda de los primeros gobiernos de la Concertación fue, por tanto, maximizar el número de nuevas construcciones, para dar así solución a los “sin techo”. Para tal efecto se utilizaron los mecanismos que habían probado ser efectivos en el periodo previo, a los cuales se agregaron el aumento de los recursos fiscales y una mejora en la focalización de los programas. Esta política terminó siendo plenamente exitosa en términos del número de soluciones otorgadas: entre 1990 y 1999 se construyeron 765 000 viviendas con financiamiento fiscal. Con ello se duplicó la producción de la década previa y convertía a Chile en el primer país en América Latina que lograba reducir el déficit habitacional.

En el sector de educación la estrategia fue de “continuidad y cambio”, pues se introdujeron políticas orientadas a elevar la calidad y la equidad en el marco del modelo organizativo vigente. Un tema inmediato a resolver fue la administración de las demandas de los profesores, que habían perdido su condición de empleados públicos y experimentaban un significativo deterioro en sus remuneraciones. La respuesta fue el Estatuto Docente, que introdujo una escala salarial y condiciones que resguardan la estabilidad laboral de los profesores municipales. De esta manera, el sector recuperaba la “protección” del Estado que había perdido en la Re-

forma de 1980. El Estatuto Docente también fue moneda de cambio para que los profesores aceptaran continuar bajo la administración municipal, en vez de volver a una modalidad centralizada de educación pública (Cox, 2003).

El aumento del gasto público en educación se destinó a financiar acciones de recuperación y a elevar la remuneración de los profesores. Las iniciativas incluyeron programas orientados a “subir el piso” de las escuelas más vulnerables (P-900 y MECE Rural); programas que aportaban infraestructura e insumos educacionales a establecimientos municipales y subvencionados (MECE básica y media); e iniciativas para mejorar la formación inicial docente y para la instalación de computadores en las escuelas del país (Enlaces). A fines de la década de los noventa se realizaron dos reformas estructurales: se modificó el currículo de enseñanza y se extendió la jornada escolar.

Por su parte, el sector público de salud había quedado muy deteriorado por efecto de la caída del gasto fiscal en los años ochenta, cuando las inversiones prácticamente se paralizaron y la infraestructura de los hospitales se deterioró seriamente. La decisión estratégica del gobierno de Patricio Aylwin fue recuperar el sistema público de salud, a través de un masivo programa de inversiones y de recuperación de rentas de los funcionarios del sector. Al mismo tiempo, se decidió no modificar la organización del sector, permitiendo a los sectores más acomodados seguir depositando su cotización de salud en las Isapres. Al igual que en otros sectores sociales, se optó por la recuperación de la oferta pública, evitando conflictos políticos que pudieran arriesgar la transición a la democracia.

La política de transferencias monetarias no experimentó modificaciones en este periodo y se continuó operando con unos pocos instrumentos focalizados en los sectores más pobres. El monto de las transferencias se reajustó significativamente en términos reales, pero, consideradas como porcentaje del PIB, el gasto fiscal en transferencias monetarias permaneció relativamente estable entre 1990 y 2000. Una situación similar caracterizó a las pensiones pagadas por el Estado.

La innovación en la política social en los años noventa se produjo a través de la puesta en marcha de programas e instituciones orientadas a los grupos vulnerables. Estos programas tuvieron un componente participativo y suponían la generación de capacidades en los individuos beneficiados, así como la valoración de los procesos a través de los cuales se modificaban las condiciones de vida de estos grupos. Raczynski y Serrano (2005) dan cuenta de la creación de alrededor de 400 programas en el que participan cerca de 80 instituciones. Entre los emblemáticos se cuentan el programa Chile Joven, que facilita la inserción laboral de jóvenes pobres; Mujeres Jefes de Hogar; y los programas de financiamiento de iniciativas locales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), todos ellos creados en la administración Aylwin. Por su parte, Chile Barrio fue la principal oferta de desarrollo social del gobierno de Eduardo Frei y su objetivo fue la erradicación de los campamentos urbanos en el país. Los programas Orígenes y Chile Solidario se crearon en el gobierno de Ricardo Lagos, en respuesta a los objetivos que se querían alcanzar en el desarrollo indígena y en la erradicación de la extrema pobreza, respectivamente.

En la primera década del siglo XXI se introduce un nuevo tipo de políticas sociales en Chile. Estas fueron denominadas “políticas de protección social” pues tienen como fin atender las vulnerabilidades que enfrentan las personas y los hogares en el plano socioeconómico. La primera de estas iniciativas, y una de las más emblemáticas, es la reforma de la salud, que instala garantías explícitas de atención para las enfermedades más importantes, con el fin de terminar con la incertidumbre de las listas de espera para los adscritos al sistema público de salud y, a su vez, terminar con el riesgo financiero que enfrentaban los asociados a los seguros privados. Otra reforma emblemática es la creación del Sistema de Pensiones Solidarias, cuyo objetivo es garantizar un piso de ingreso a los adultos mayores y a las personas discapacitadas, transformando el sistema de pensiones desde uno privado de capitalización individual a otro que incorpora un componente de transferencias redistributivas administradas por el Estado.



A estas reformas se suman otras iniciativas importantes que se han introducido recientemente: las políticas de combate a la extrema pobreza Chile Solidario, cuyo objetivo es terminar con la indigencia mediante un modelo de intervención intersectorial que trabaja directamente con cada familia afectada; la estrategia de desarrollo infantil Chile Crece Contigo, orientada a cerrar las brechas de oportunidades que se generan en los primeros cuatro años de vida de los niños mediante intervenciones en el plano psico-social; el seguro de desempleo, que brinda protección efectiva de ingresos a los trabajadores en los periodos de desocupación; y la Subvención Preferencial, que es una política de discriminación positiva en el financiamiento de las escuelas, orientada a asegurar una mayor igualdad de oportunidades en la educación chilena.

Este conjunto de reformas representan un nuevo capítulo en la política social chilena pues operan con la lógica de los derechos garantizados por ley. Así, toda persona que cumpla con las condiciones de elegibilidad requeridas —ya sea edad, actividad laboral o nivel de ingresos— tiene derecho a acceder a los beneficios que le correspondan. Ello contrasta con la práctica vigente anteriormente en que el acceso a los beneficios dependía de los recursos disponibles en los programas, los que a su vez estaban determinados por la coyuntura económica, las prioridades políticas o el arbitrio de los oferentes. En cambio, ahora los usuarios constituyen el eje de las nuevas políticas de protección social y a los demás actores les corresponde asegurar que se cumpla lo garantizado por ley.

Las nuevas políticas de protección social expanden significativamente la cobertura y los montos de los beneficios respecto de aquellas que priorizaban la superación de la pobreza en décadas anteriores, pero no aspiran a cubrir a toda la población ni a sustituir los mecanismos de mercado existentes. Así, la reforma de las pensiones no modifica el régimen de las pensiones contributivas ni las entidades que administran los fondos previsionales; la reforma de la salud no supone una redistribución interna de cotizaciones ni modifica la estructura de la salud privada; la subvención preferencial no altera los mecanismos de elección y competencia en el sistema educacional, etcétera.

### III. LOS PROGRAMAS DE GASTO SOCIAL

El gasto del gobierno central alcanzó un promedio de 20.8% del PIB en el periodo 2006-2009. Alrededor del 70% corresponde a gasto social, que es, sin duda, el principal componente del gasto público en Chile.

La política social en el país consiste en un conjunto de prestaciones, transferencias y programas que pueden agruparse en tres categorías principales: transferencias monetarias, servicios sociales y programas de desarrollo social. El primer grupo incluye transferencias no contributivas, como los subsidios monetarios que se entregan a hogares pobres, y transferencias de la seguridad social que responden a una lógica contributiva; el segundo grupo representa la política social tradicional en los sectores de educación, salud y vivienda; mientras que la tercera categoría incluye a una variada gama de programas de más reciente creación y orientada a grupos vulnerables de la población. En términos muy gruesos, el gasto en transferencias monetarias representa alrededor del 45% del gasto social; el gasto en seguridad social otro 45% y los diversos programas de inversión social el restante 10%.

**Cuadro 1. Gasto público (promedio periodos)**

	Gasto público (% PIB)	Gasto social (% gasto)	Gasto social (% PIB)	Inversión pública (% gasto)	Inversión pública (% PIB)
1990 - 1993	20.4	66.6	12.7	12.1	2.3
1994 - 1999	20.1	69.3	13.2	14.7	2.8
2000 - 2005	21.2	71.0	14.3	10.1	2.1
1990 - 2005	20.6	69.2	13.5	12.4	2.4
2006 - 2009	20.8	68.6	13.9	11.4	2.3
1990 - 2009	20.7	69.1	13.6	12.2	2.4

Fuente: Banco Central y Dipres

**Cuadro 2: Gasto público social**

	1990	1996	2000	2006 (*)
Como % del PIB				
• Educación	2.3	2.4	3.7	3.1
• Salud	1.9	2.4	2.8	2.8
• Protección social	8.1	7.3	7.9	5.9
Total	12.3	12.1	14.4	11.8
1990:100				
• Educación	100	195.1	278.9	367.3
• Salud	100	203.1	266.0	401.1
• Protección social	100	131.7	155.6	184.2
Total	100	153.3	193.5	248.2

Fuente: Dirección de Presupuestos

Nota; (\*) El PIB nominal del año 2006 fue significativamente afectado por un incremento en el valor de las exportaciones, lo que explica la caída en el gasto social como porcentaje del PIB.

### *III. 1 Transferencias monetarias contributivas*

#### Pensiones de vejez e invalidez

No obstante que la reforma de la seguridad social de 1980 introdujo un sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado por entidades privadas (asimilable a un esquema de ahorro privado, pero obligatorio), el Estado chileno sigue pagando la mayor parte de las pensiones. De acuerdo con la encuesta CASEN de 2006, cerca de 60% de los pensionados por vejez en ese año pertenecían al sistema de reparto, y un tercio, al sistema de capitalización individual.<sup>3</sup> El último grupo, sin embargo, corresponde a personas que, en 1981, se trasladaron desde el sistema de reparto al nuevo esquema y que, al cumplir con ciertos requisitos,<sup>4</sup> recibieron un “bono de reconocimiento” o transferencia de

<sup>3</sup> El resto pertenecía a las cajas previsionales de las Fuerzas Armadas.

<sup>4</sup> El requisito general para acceder al bono de reconocimiento es contar con, al menos, 12 cotizaciones entre noviembre de 1975 y octubre de 1980 y que estas no hayan servido de base para obtener alguna pensión.

fondos desde el antiguo sistema a la cuenta de capitalización individual. El bono de reconocimiento es calculado considerando el número de cotizaciones realizadas en el antiguo sistema, y el monto de las rentas que se percibieron durante ese periodo.

En cualquier caso, la lógica del pago de pensiones es contributiva, puesto que cada quien recibe un pago en función de la contribución previsional efectuada. Ello es explícito en el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, pero también rige en el antiguo sistema donde la pensión recibida se calcula en base a los últimos salarios percibidos, en una proporción que depende de los años de cotizaciones que han sido pagados. De esta manera, la distribución del pago de pensiones realizado por el sistema público es relativamente similar a la distribución de los salarios a nivel de quintiles de ingreso de los hogares.

Es importante notar que el sistema de reparto deberá desaparecer cuando fallezcan sus últimos pensionados, lo cual se estima que ocurrirá hacia el año 2050 (Arenas *et al.*, 2006). Pero, mientras tanto el Estado ha debido hacerse cargo del financiamiento de la transición entre regímenes, dado que ya no se cuenta con las cotizaciones de los trabajadores activos para financiar las pensiones de los jubilados.

### El seguro de desempleo<sup>5</sup>

El seguro de desempleo en Chile se introduce en 2002 y tiene como principal grupo de beneficiarios a los trabajadores asalariados del sector privado, puesto que se consideró que era innecesario extender el seguro a los empleados del sector público que gozan de estabilidad laboral y, por otro lado, se evaluó como poco factible cubrir a los trabajadores por cuenta propia y asalariados sin contrato. El seguro cuenta con dos fondos principales, las contribuciones a las cuentas individuales de cotización de cada trabajador, que constituyen el ahorro forzoso, y el llamado Fondo de Cesantía Solidario (FCS), con contribuciones que varían según sea el tra-

<sup>5</sup> Basado en Ramos y Acero (2010).

bajador permanente (contrato indefinido) o temporal (contrato por obra o plazo fijo). Este segundo componente, de monto considerablemente menor y cuya función es repartir el riesgo entre todos los afectados, constituye el verdadero seguro del sistema, pues el beneficiario lo recibe por el solo hecho de caer en la cesantía, independientemente del aporte que haya realizado al fondo.

En el caso de los trabajadores con contrato de trabajo indefinido, la cuenta individual se nutre de una contribución mensual de 1.6% de su renta imponible que pone el empleador, y otra del 0.6% del propio trabajador, con un tope de 90 UF. El Fondo Solidario se financia con una contribución mensual del empleador de 0.8% de la renta imponible, más un aporte estatal modesto (del orden de US\$13 millones al año en régimen). En el caso de los trabajadores por obra o plazo fijo, la cotización es responsabilidad exclusiva del empleador (equivalente a 3% del salario) y va toda a la cuenta individual del beneficiario.

Para acceder a la cuenta individual se requiere haber cotizado un mínimo de seis meses y el retiro de los fondos acumulados en la cuenta individual es a “todo evento”, ya sea por razones voluntarias o por despido. De esta manera, el fondo beneficia por igual al trabajador que se retira voluntariamente para buscar un mejor trabajo y al que pierde su trabajo.

El seguro favorece tanto al trabajador con contrato indefinido que es despedido, como al que queda sin trabajo porque terminó la obra o venció el plazo por el que fue contratado. No obstante los trabajadores por obra o a plazo fijo reciben un beneficio menor a los demás, ya que la ley entiende que saben desde el primer día que su trabajo es transitorio, por ende requieren menos protección al término esperado de su trabajo. En cambio, la ley asume que el trabajador con contrato indefinido se incorpora a un empleo con la perspectiva de permanecer en él durante un largo tiempo, por lo que su despido es un suceso inesperado que requiere mayor protección. Por este motivo, le otorga acceso al Fondo de Cesantía Solidario, así como a los fondos acumulados en su cuenta individual.

En caso de quedar sin trabajo, ambos grupos de trabajadores pueden acceder a sus cuentas individuales. El trabajador por obra o a plazo fijo

accede a todo el ahorro de su cuenta de inmediato, ya que se supone que, probablemente, lleva menos de un año trabajando. En cambio, el trabajador con contrato indefinido no puede retirar todos sus fondos de inmediato (a no ser que lleve menos de año y medio en su empleo), sino que debe hacerlo gradualmente. El número posible de retiros aumenta con el número de años de contribución, según una tabla preestablecida.

Sólo puede acceder al Fondo Solidario el trabajador despedido con contrato indefinido y con, al menos, 12 cotizaciones continuas. Este recibe los fondos acumulados en su cuenta individual y, de ser estos insuficientes, recibe también recursos del Fondo Solidario. Un trabajador puede recibir del FCS 50% del sueldo bruto promedio de las 12 últimas cotizaciones en el primer mes tras su despido; 45 % el segundo mes de cesantía; 40% el tercero; 35% para el cuarto; y 30% el quinto mes de cesantía. Existe un tope máximo mensual de \$190 000 (pesos del 2009 o US\$380) y un mínimo mensual de \$88 000 (US\$175) para el primer mes, siendo ambos decrecientes en forma análoga según la escala establecida para los siguientes giros.<sup>6</sup>

En el año 2009 se introdujeron algunas modificaciones dirigidas a extender algunos de los beneficios del seguro, puesto que el diseño original había probado ser demasiado austero. Entre los cambios realizados destacan permitir el acceso al Fondo Solidario a trabajadores con contratos indefinidos con 12 cotizaciones dentro de los últimos 24 meses y tres continuas con el mismo empleador al ser despedido, en lugar de 12 continuas como hasta entonces; dar acceso al Fondo Solidario a trabajadores con contrato por plazo fijo u obra, que hasta el momento solo tenían acceso a sus cuentas individuales al quedar sin empleo; equiparar la modalidad de retiro según tipo de contrato con tasas de reemplazo decrecientes para los beneficios de las cuentas individuales de cesantía, así como el impedimento explícito de seguir cobrando las prestaciones si se ha encontrado trabajo; en el caso de los trabajadores con contrato indefinido se agregan un sexto y séptimo giro por un 25% y un 20% del salario bruto mensual,

<sup>6</sup> A lo largo del documento se usa un tipo de cambio de \$500 por US\$1.

mientras que para los contratados por plazo fijo u obra, se estableció un tercer y cuarto giro por un 30% del salario bruto mensual; aumentar los topes máximos y mínimos de las prestaciones del Fondo Solidario (a aproximadamente US\$ 375 y US\$ 175 al mes, respectivamente).

#### Subsidios laborales por maternidad

Las leyes de protección a la maternidad establecen un conjunto de pagos de responsabilidad fiscal para las trabajadoras que estén acogidas a algún sistema previsional. Ellas tienen derecho a un descanso de maternidad de seis semanas antes del parto y doce semanas después del parto. Este es un derecho irrenunciable y durante los periodos de descanso queda prohibido el trabajo de las mujeres embarazadas y puérperas. El permiso prenatal se ampliará si la mujer tiene una enfermedad relacionada con el embarazo, normativa que también se aplica al permiso postnatal cuando hay enfermedades que son consecuencia del parto. Asimismo, se extiende un permiso postnatal a las madres que adoptan a un niño menor de seis meses.

La mujer que se encuentra en el periodo de descanso de maternidad recibe un subsidio equivalente hasta el total de las remuneraciones y asignaciones que perciba, deducidos las imposiciones de previsión y descuentos legales que correspondan, con un tope equivalente cercano a US\$ 2500 mensuales. A pesar que se trata de un beneficio vinculado a la seguridad social, el pago es realizado por el Estado a cuenta de impuestos generales y representa un caso único en Chile de transferencia fiscal regresiva, puesto que crece con el nivel de ingresos de la persona (rasgo probablemente explicado por la vinculación previsional del beneficio).

La madre también tiene derecho a permiso con goce de sueldo en caso que su hijo sufra de una enfermedad grave que requiera de atención en el hogar por el tiempo que establezcan los médicos por certificado. Este permiso también lo puede ejercer el padre cuando la madre así lo prefiera si ambos trabajan.

Hay que hacer notar que hay otros beneficios de la maternidad que son cargo de la empresa, entre otros, la obligación de proveer servicios de salacunas cuando el establecimiento tienen 20 o más trabajadores mujeres,

permitir que la mujer disponga de un tiempo para dar alimentación a sus hijos menores de dos años, financiar cinco días de descanso postnatal para los padres trabajadores, traslado de trabajo si la madre embarazada labora en lugares perjudiciales para la salud, respetar el fuero maternal durante el embarazo y hasta un año de terminado el descanso de maternidad postnatal (salvo algunas situaciones estipuladas por la legislación).

#### Subsidio por enfermedad y medicina curativa

La Ley le otorga al trabajador el derecho de ausentarse o reducir su jornada laboral en cumplimiento de una indicación profesional certificada (Licencia Médica) por un médico cirujano, cirujano dentista o matrona. El subsidio consiste en la mantención del 100% de la remuneración o renta equivalente imponible del trabajador por el tiempo que esté imposibilitado de trabajar.

Este subsidio se financia con cargo a las cotizaciones obligatorias que realiza cada trabajador, en este sentido, en la práctica opera como seguro. Por lo mismo, se deben cumplir con ciertas condiciones mínimas para hacer exigible este beneficio, tales como: tener una licencia médica debidamente autorizada (por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez en el caso de pertenecer a Fonasa o por la correspondiente Isapre), tener un mínimo de seis meses de afiliación previsional y un mínimo de tres cotizaciones previas al inicio de la licencia. Existe un monto máximo que cubre este subsidio igual a US\$2500 mensuales. Igualmente, si la licencia es por menos de 10 días, solo se cancela el equivalente de la remuneración a partir del cuarto día y, si es mayor, se cancela por el total de los días requeridos en la licencia.

Para Fonasa, durante el año 2008, el número de subsidios solicitados alcanzó las 602 000 unidades aproximadamente, las cuales tuvieron en promedio una duración de 12.4 días. Y para las Isapres, en el mismo periodo, esta cifra es cercana a 1 100 000 licencias, con una duración promedio de 7,5 días. Una importante diferencia, considerando que el sistema de salud público tiene cerca del triple de afiliados que el privado.



### *III.2 Transferencias no contributivas*

#### Pensiones asistenciales<sup>7</sup>

Estas son transferencias focalizadas a personas de bajos ingresos. Hasta el año 2008 el programa más importante era la Pensión Asistencial (Pasis), una transferencia pagada a adultos mayores y a personas con discapacidad, que no tenían derecho a una pensión contributiva. A mediados del año 2008, el monto promedio de la pensión asistencial de vejez era cercano a los \$52.000, y levemente superior a los \$48 000, para los individuos con discapacidad física o mental (equivalente a US\$104 y US\$96, aproximadamente). La pensión asistencial se entregaba a los mayores de 65 años, a los inválidos mayores de 18 años y a los deficientes mentales de cualquier edad, que no fueran causantes de asignación familiar y que cumplieran con un criterio de ingresos definido<sup>8</sup>. Eso sí, una vez que el beneficio era adjudicado, adquiría un carácter permanente, con independencia de eventuales cambios en la condición socioeconómica del beneficiario<sup>9</sup>.

En el año 2008, se introduce el sistema de pensiones solidarias en el contexto de la reforma previsional de ese año. Las pensiones solidarias son transferencias públicas financiadas por impuestos generales y dirigidas a los adultos mayores y personas con discapacidad, que reemplazan a las pensiones asistenciales y mejoran el monto y la cobertura de las mismas. Representan un pilar de primer piso del sistema previsional, en el sentido que son transferencias que complementan los pagos de las pensiones contributivas, mientras que la antigua pensión asistencial representaba una transferencia de tipo asistencial que se inscribía dentro de las políticas contra la pobreza.

<sup>7</sup> Basado en Huepe y Larrañaga (2010)

<sup>8</sup> Para recibir la Pensión Asistencial, el individuo no debía tener ingresos propios o, en caso de tenerlos, éstos debían ser inferiores al 50% de la pensión mínima. De manera adicional, el promedio de los ingresos del núcleo familiar debía ser inferior a la mitad de la pensión mínima.

<sup>9</sup> El carácter permanente de la Pasis no estaba definido en la legislación, sino que operaba en la práctica, dado que no se requería que la persona renovara el beneficio como sí ocurría con el Subsidio Único Familiar.

El sistema de pensiones solidarias está constituido por la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). La PBS de vejez se otorga a todos aquellos hombres y mujeres de 65 o más años que no reciben pensión contributiva y que cumplen con criterios de residencia (20 años de residencia en el país) y pertenecen al 60% de la población de menor nivel socioeconómico. Por otro lado, la PBS de invalidez se otorga a quienes sean calificados con discapacidad física o mental, tengan entre 18 y 65 años de edad y cumplan con los requisitos de residencia y nivel socioeconómico ya citados. Las personas con pensión básica de invalidez son transferidas al beneficio de vejez cuando cumplen 65 años.

La Pensión Básica Solidaria reemplazó a las Pensiones Asistenciales, beneficiando a quienes obtenían estas últimas. La ganancia para estas personas radica en el monto del nuevo beneficio, que supera en más de un 40% el valor de la pensión asistencial de vejez (este porcentaje aumenta a más de un 50% si se compara con el antiguo beneficio de discapacidad física o mental). Adicionalmente, la Pensión Básica Solidaria beneficia a personas que no accedían previamente a la Pensión Asistencial, dado que la cobertura del 60% de población de menores recursos estipulada en el nuevo instrumento es significativamente más extensa que la correspondiente a la Pensión Asistencial.

El Aporte Previsional Solidario consiste en una transferencia monetaria para aquellos afiliados al sistema previsional con acceso a una pensión contributiva de bajo monto y que cumplen con los requisitos de nivel socioeconómico y residencia ya citados. El APS de vejez se otorga a los mayores de 65 años, mientras que el APS de invalidez está destinado a individuos con discapacidad, mayores de 18 y menores de 65 años. El APS de vejez beneficia a los pensionados que reciben una pensión de monto inferior a un parámetro que se denomina pensión máxima con aporte solidario (PMAS), el cual asciende a \$255 000 en el estado de régimen. En términos generales, el beneficio se calcula como la diferencia entre la PBS y el monto de la pensión base (suma de las pensiones autofinanciadas y las pensio-

nes de sobrevivencia) multiplicada por el ratio entre la PBS y la PMAS<sup>10</sup>. El APS de vejez iguala a la PBS cuando la pensión contributiva es cero.

#### Otras transferencias no contributivas

Otras transferencias monetarias orientadas a grupos de bajos ingresos son la asignación familiar, el subsidio único familiar, el subsidio al consumo de agua potable y el bono Chile Solidario.

La asignación familiar representó en décadas pasadas un importante complemento del salario, cuyo objetivo era proveer un ingreso de monto suficiente para financiar las necesidades del grupo familiar, y cuyo monto era más alto para sectores los empleados y para trabajadores con mayor capacidad de presión política. Actualmente es un beneficio de monto menor y que se entrega únicamente a los asalariados que reciben una remuneración baja; su valor es igual a US\$ 13 para salarios menores a \$170 000, US\$10 para los salarios entre US\$340 y US\$580 y US\$3 para aquellos salarios entre los US\$580 y US\$912 mensuales. Para salarios mayores a este último monto no se recibe el beneficio.

Por su parte, el subsidio único familiar es un pago por menor de 18 años a familias pobres que no tienen acceso a la asignación familiar (porque el padre o madre no son trabajadores asalariados). El beneficio asciende al equivalente mensual de US\$8 y se focaliza de acuerdo al puntaje en la ficha de protección social (ver más adelante). Actualmente está dirigido al 40% de hogares más pobres.

<sup>10</sup> De manera más específica, el monto del APS de vejez se calcula de la siguiente manera.

i. Se define un complemento solidario (CS):

$$CS = PBS - Pbase * \frac{PBS}{PMAS}$$

ii. Si la persona se jubila bajo la modalidad de renta vitalicia, el monto del aporte previsional solidario de vejez corresponderá al valor del complemento solidario.  
 ii. Si la persona se jubila bajo la modalidad de retiro programado, el valor del aporte previsional solidario de vejez ascenderá al monto del complemento solidario corregido por un factor actuarialmente justo (determinado por la Superintendencia de Pensiones, de manera que los desembolsos fiscales estimados para la trayectoria del aporte previsional en la modalidad de retiro programado, sean equivalente a los que se hubiesen obtenido en la modalidad de renta vitalicia).

El subsidio al agua potable es un pago que cubre total o parcialmente el consumo de agua potable y uso de alcantarillado. Se focaliza en los tres quintiles inferiores de hogares según ingreso per capita. Es abonado directamente a la boleta y los beneficiarios deben pagar el saldo si corresponde.

### *III.3 Los servicios sociales*

La entrega de servicios sociales gratuitos o subsidiados representa la dimensión más tradicional de la política social, cubriendo las áreas de educación, salud y vivienda. Cada una de estas áreas incluye una amplia gama de actividades: educación en los niveles preescolar, básico (primaria), medio (secundaria) y superior (terciaria); salud de carácter preventiva y de tipo curativa; nutrición y salud pública; vivienda incluyendo soluciones habitacionales, urbanización e infraestructura comunitaria.

Se distinguen tres grupos de población en cuanto al acceso a servicios sociales. La población de mayores ingresos adquiere servicios sociales de mayor calidad y mayor precio en el mercado privado, autoexcluyéndose de la provisión pública; la población de ingresos medios accede a servicios sociales a través de la provisión pública, pero utilizando modalidades que permiten obtener un servicio de mejor calidad a cambio de un copago; por su parte, la población de menores ingresos accede a servicios sociales gratuitos de menor calidad.

#### Educación escolar (preescolar, primaria y secundaria)

En el caso de la educación escolar (básica y media) se tiene que alrededor del 10% de los estudiantes de condición socioeconómica más alta asiste a establecimientos pagados, obteniendo la mejor educación según los resultados en las pruebas de rendimiento escolar; otro 45% asiste a establecimiento particulares subvencionados, donde la mayor parte de las veces paga una cuota por financiamiento compartido y obtiene resultados educacionales de nivel intermedio; el otro 45% asiste a establecimientos municipales gratuitos, para obtener los resultados más bajos en la evaluación del

aprendizaje. Cabe agregar que la oferta municipal y gratuita está disponible para todos los estudiantes, de modo que la citada segmentación socioeconómica opera a través de mecanismos de auto-selección de las familias.

El sistema de financiamiento de la educación en Chile se basa en el modelo de subsidio a la demanda que está en operación desde la reforma educacional del año 1981. El monto de la subvención es parejo por alumno, independiente de su nivel socioeconómico o de la dependencia administrativa del colegio al que asiste. Adicional a la subvención, el sistema permite (i) transferencias desde los municipios hacia las escuelas que administra, y (ii) copagos por parte de los padres a los sostenedores del sector particular subvencionado (financiamiento compartido).

Una revisión de las fuentes de financiamiento del sector *subvencionado* (municipal y privado) indicaba que los alumnos provenientes de hogares de mayores ingresos percibían (en total) más recursos que aquellos de menor nivel socioeconómico. Es decir, el financiamiento resultaba regresivo al sumarse el conjunto de contribuciones que recibía la escuela. La Subvención Escolar Preferencial, que se promulga a comienzos de 2008 se hace cargo del problema, a la vez que incorpora en su diseño una conexión entre la entrega de recursos y metas específicas de aprendizajes, y un sistema de rendición de cuentas respecto de los recursos entregados por el Estado, entre otros compromisos. Su población objetivo son los alumnos del 40% de familias más vulnerables. En relación a los niveles de enseñanza, se considera a los alumnos entre el primer nivel de transición (pre-kínder) y el cuarto año de enseñanza básica, con una extensión gradual (un nivel por año), hasta incluir el octavo año básico.<sup>11</sup>

La subvención preferencial tiene dos componentes: aquellos que se entregan por alumno prioritario, y aquellos que se entregan por la concentración de éstos en el establecimiento. El primer componente tiene un monto fijo, que hacia 2008 equivalía a cerca de US\$36 mensuales por alumno prioritario. En tanto, la subvención por concentración de alumnos vulnerables tiene un carácter decreciente de acuerdo al porcentaje de

<sup>11</sup> Ver Romaguera y Gallegos (2010)

alumnos prioritarios que asista a la escuela. Consiste en un pago adicional de entre US\$6,5 a US\$2,5 por alumno, dependiendo del tramo de concentración en que se clasifique al establecimiento. Es importante destacar que dichos recursos se asignan por cada alumno que asiste a la escuela, tanto prioritarios como no prioritarios. Sumando ambas subvenciones y considerando el tramo más alto de concentración, el monto por alumno podría aumentar considerablemente (cerca de un 50%, al momento de su implementación).

Otros de los beneficios que otorga el Estado a los estudiantes de menores recursos consiste en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), el cual entrega raciones alimenticias (desayuno, almuerzo y onces) a los estudiantes que asisten a establecimientos educacionales públicos y particulares subvencionados; en los niveles de prebásica, básica y media. El objetivo que se busca es retener y mejorar la asistencia a clases y asegurar que los estudiantes cuenten con los requisitos mínimos nutricionales que les permitan asimilar los contenidos educacionales. Las raciones se entregan durante todo el año lectivo e incluso durante las vacaciones.

La focalización se realiza en forma individual, sobre el total de los estudiantes en el sistema público, a través de un sistema de puntaje a cargo del Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE). Para el año 2009, habían aproximadamente 2 850 000 estudiantes matriculados en establecimientos municipales y particulares subvencionados, y se entregaban cerca de 1.900.000 raciones diarias, lo que significa una cobertura cercana al 68%.

### Educación superior

El sector de educación superior comprende cuatro tipos básicos de instituciones: (i) universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, de propiedad pública o privada, que incluyen a las entidades más antiguas y multifuncionales, así como sedes regionales de las anteriores que obtuvieron autonomía; (ii) nuevas universidades privadas, creadas a partir de la reforma de 1981; (iii) Institutos profesionales, orientados a la formación de profesionales en carreras de cuatro años de duración, que no requieren

del grado académico (que solo pueden otorgar las universidades); (iv) centros de formación técnica; ofrecen carreras de dos años de duración en el nivel de técnico superior.

Según datos para 2008, las universidades del consejo de rectores representaban un 35% de la matrícula total (pregrado), seguida por las nuevas universidades privadas (31%); los institutos profesionales (21%) y los centros de formación técnica (12%). Por otra parte, la mayor parte de la actividad de investigación que se realiza en la educación superior tiene lugar en una decena de universidades con mayor grado de complejidad, incluyendo tradicionales y nuevas privadas.

El Estado tiene tres tipos de financiamiento a la educación superior. Hay aportes basales denominados Aporte Fiscal Directo, que se destina exclusivamente a las universidades del Consejo de Rectores sobre la base de una asignación básicamente histórica, que son de libre disponibilidad y no están sujetos a la rendición de cuentas. En segundo término hay aportes de asignación competitiva, tanto para el financiamiento de la docencia universitaria a través del Aporte Fiscal Indirecto que se asigna entre las instituciones según los puntajes de los postulantes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), como fondos concursables de investigación. En tercer lugar se dispone de ayuda estudiantil en la forma de créditos y becas, cuyas reglas de asignación varían dependiendo del tipo de institución de educación superior.

Hay que tener en cuenta que la principal fuente de financiamiento de las entidades de educación superior, públicas y privadas, es el cobro por docencia. La ayuda financiera permite conciliar esta política con los objetivos de equidad y de igualdad de oportunidades, de modo que no haya exclusión de la educación superior por causales económicas. La segmentación socioeconómica que se observa en este nivel de enseñanza se origina en los resultados de la prueba de acceso, que se relacionan con la calidad de la educación recibida en los niveles previos.

## Salud

El acceso a la salud se estructura en base a la obligación de cotizar un 7% de la remuneración en un seguro de salud. Este puede corresponder al seguro público (FONASA), que opera en base a un esquema de seguridad social con redistribución interna de recursos entre ricos y pobres, o bien a un seguro privado (ISAPRE) que opera sobre una lógica de segmentación de planes de seguro según nivel de ingreso y riesgo de salud de los usuarios. El seguro público opera como seguro de última instancia, cubriendo a quienes no están afiliados a través del régimen de contribuciones. Por su parte, la existencia de los seguros privados limita sustancialmente la redistribución que puede operar al interior del seguro público, puesto que ofrece una alternativa de salida para los grupos con mayor nivel de ingreso. Ello obliga a la inyección de recursos de origen tributario para financiar la salud de los más pobres en el sistema público.

El seguro público entrega dos opciones de atención de salud en el caso de consultas médicas y procedimientos de baja complejidad: la atención institucional a través de proveedores públicos, como son consultorios de atención primaria y centros de diagnóstico; o la opción de libre atención que opera a través de proveedores privados con precios predeterminados y cuyo acceso requiere un copago. En el caso de las cirugías y procedimientos de mayor complejidad la oferta de prestadores está en la práctica restringida a la atención en los hospitales públicos.<sup>12</sup> Por su parte, los seguros privados operan básicamente con proveedores privados, habiendo distintas modalidades de acceso de acuerdo el grado de elección y los niveles de copago que estipula el plan contratado.

La citada organización del sistema de salud deriva en la asignación de alrededor del 20% de la población de mayores ingresos y menor riesgo de salud al sistema de seguros privado. Los grupos medios pertenecen en su gran mayoría al seguro público, pero utilizan intensivamente la modalidad de libre elección para la atención de baja complejidad, mientras que la población de bajos ingresos se atiende en consultorios de atención primaria

<sup>12</sup> Por efecto de la estructura de aranceles del FONASA para la atención de libre elección.



y en hospitales públicos. Este segmento enfrenta problemas de calidad en cuanto a trato a los usuarios y demoras en el acceso, situación que debiera modificar la introducción del plan AUGE que explicita garantías de acceso para un conjunto prioritario de intervenciones.

La ley AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas) constituye el núcleo de la reforma de la salud del 2000.<sup>13</sup> Esta ley seleccionó un subconjunto de problemas sanitarios, los más importantes en términos de carga epidemiológica y/o en términos de percepción ciudadana, y les otorgó garantías de oportunidad (tiempos de espera máximo), calidad (en términos de acreditación de establecimientos y certificación de médicos) y protección financiera (desembolso anual máximo por familia con estos problemas de salud). Estas garantías son universales, es decir se encuentran disponibles tanto para los beneficiarios del seguro público como del privado. Un punto importante es que no eliminó de la cobertura de los seguros las patologías no garantizadas. En este sentido, tanto Fonasa como las Isapres, deben seguir cumpliendo los contratos de aseguramiento originales para las patologías sin garantías.

Según la Ley AUGE, en lo que respecta a la garantía de protección financiera,<sup>14</sup> la contribución que deben realizar los beneficiarios del seguro de salud respectivo por prestación o grupo de prestaciones debe ser como máximo el 20% del valor de dicha(s) prestación(es), fijado por el arancel de referencia del AUGE. Para los usuarios de Fonasa afiliados a los Grupos A y B la contribución es nula (se subsidia la totalidad de las prestaciones) mientras que para los afiliados a los Grupos C y D dicha contribución es del 10% y 20%, respectivamente. Este mecanismo fija el monto del copago en términos absolutos ya que el arancel de referencia es fijo.

Adicionalmente a este tope de gastos por cada consulta o intervención, la ley fija un máximo de gastos anuales por evento en patologías AUGE a

<sup>13</sup> Ver Infante y Paraje (2010).

<sup>14</sup> Las evaluaciones actuales del AUGE han señalado que esta garantía es la más valorada por la población que ahora se siente protegida y que de hecho ha permitido reducir significativamente los copagos en los problemas cubiertos por el AUGE (Superintendencia de Salud. Encuesta AUGE, Enero 2008)

partir del cual la institución aseguradora (Fonasa o Isapre) cubre el costo de los tratamientos. Este tope depende del tipo de seguro que posea el afiliado y, de manera indirecta, de sus ingresos. Para los afiliados al Grupo C de Fonasa, éste equivale a 21 cotizaciones mensuales y para los del Grupo D a 29 cotizaciones con un tope de UF 122 (unos US\$4 700 anuales). En el caso de que ocurran distintos eventos asociados a diferentes patologías AUGE, este tope es de 31 cotizaciones mensuales para los beneficiarios del Grupo C y de 43 cotizaciones mensuales para el Grupo D e Isapress, con un monto máximo de UF 181 (unos US\$7 000 anuales).

### Nutrición

*Programa Nacional Alimentación Complementaria (PNAC).* Este programa está focalizado en los menores de 6 años y embarazadas que se atienden los centros públicos de salud primaria. Consiste en la entrega de raciones de leche fortificada a niños menores de 18 meses y leche-cereales (consiste en leche de vaca con aportes de harina de cereal principalmente) a los menores entre los 18 y 72 meses. Además, las embarazadas con bajo peso reciben leche y arroz. El único requisito exigido es que se cumpla con los controles de salud determinados por el Ministerio de Salud.

*Programa Alimentación Adulto Mayor (PACAM).* Está focalizada en los mayores de 70 años que se atienden en el sistema público de salud y los mayores de 65 años pertenecientes al programa Chile Solidario. Tiene por objetivo prevenir y/o recuperar el daño nutricional en los adultos mayores. El beneficio consiste en una ración de sopa con nutrientes y vitaminas más una bebida láctea. Este programa tiene una cobertura cercana al 73% de los adultos mayores de 70 años según datos para el año 2006.

### Vivienda

La política de vivienda opera a través de un conjunto de programas que ofrecen acceso a distintos tipos de solución habitacional, según el precio de la vivienda y el nivel de copago asociado. Así, hay programas totalmente financiados por el Estado, que entregan viviendas de bajo precio

a sectores de menores ingresos; programas que requieren algún nivel de copago, en la forma de ahorro previo y deuda hipotecaria, que se orientan a sectores de bajos ingresos pero con alguna capacidad de pago; así como programas de subsidio habitacional a sectores medios y con un significativo monto de copago.

Hay dos tipos de mecanismos para racionar el acceso a los programas de vivienda: un sistema de puntaje que prioriza el acceso entre quienes mejor cumplan con los requisitos de cada caso, y la estructura de copagos y del valor de la vivienda, que produce la auto-selección de la población entre los diferentes programas.

Presupuestariamente, un porcentaje significativo de los recursos destinados para el financiamiento de los programas de subsidios está dirigido hacia la adquisición de una vivienda para los sectores más vulnerables. Cerca de un 43% de los recursos destinados a subsidios por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según cifras del 2009. El otro grupo de beneficios destinados a la adquisición de la vivienda propia corresponde a un grupo de subsidios, equivalente al 29% de los recursos, orientados hacia familias con capacidad de ahorro o de endeudamiento.

El número de subsidios otorgados a los sectores vulnerables creció un 22% el año 2009 respecto del año anterior, aunque en años anteriores el número permaneció relativamente constante. Por otro lado, el gasto ha estado creciendo a partir del año 2007. En el 2009 lo hizo en un 40% respecto al año anterior. Este crecimiento se explica por la implementación de un subsidio a la localización. Éste es un subsidio adicional para la construcción de viviendas en sectores urbanos o que estén dentro de la red de cobertura de la red sanitaria. El objetivo es aumentar la inclusión social de los sectores más vulnerables, evitando que las familias más pobres deban vivir en sectores segregados de las ciudades debido al precio de las viviendas.

### *III.4 Programas contra la pobreza<sup>15</sup>*

Chile Solidario es un sistema de protección social cuyo objetivo es la superación de la extrema pobreza a partir de la activación de las capacidades de las familias que son sujetos de la política. Chile Solidario articula el acceso de los participantes a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales, adscritos a diferentes ministerios y servicios públicos. El enfoque intersectorial busca transformar la relación entre la población beneficiaria y el Estado. Tradicionalmente, la oferta de programas sociales ha sido pasiva. Se espera que sean los usuarios quienes deben aprender dónde y cómo acceder a las prestaciones requeridas. En cambio, Chile Solidario pone la oferta social al servicio de la población a través de una “ventanilla única”, que se materializa en la figura del Apoyo Familiar.

Chile Solidario consta de tres componentes: apoyo psicosocial, acceso preferencial a la red de programas sociales y acceso garantizado a los subsidios correspondientes del Estado.

El primer componente se desarrolla a través del programa Puente del Fosis. Consiste en un trabajo que realiza cada familia participante con un profesional o técnico social (Apoyo Familiar). Este componente tiene una duración de dos años y se estructura a través de un programa de visitas al hogar, con periodicidad semanal en los primeros dos meses y más espaciadas después, hasta completar un total de 21 visitas durante el periodo citado.

El Apoyo Familiar trabaja junto a la familia en el diagnóstico inicial que identifica las limitantes que impiden su salida de la extrema pobreza; contribuye a construir las disposiciones y actitudes a través de las cuales las familias se convierten en sujetos de su propio desarrollo; ayuda a gestionar el acceso de los miembros de la familia a los beneficios y programas sociales que les son pertinentes; evalúa los logros alcanzados al término de los dos años de la intervención y efectúa un seguimiento de las familias por un periodo posterior de tres años.

<sup>15</sup> Basado en Larrañaga y Contreras (2010)

El segundo componente de Chile Solidario es el acceso preferencial a los programas de la oferta pública social, preferentemente a través de modalidades que han sido adaptadas a las necesidades de la población en extrema pobreza.

El tercer componente de Chile Solidario es el acceso garantizado de los beneficiarios a los subsidios monetarios del Estado que les correspondan. Estos incluyen el Subsidio Único Familiar, por cada menor de 18 años; la Pensión Asistencial en sus modalidades de vejez, invalidez o discapacidad mental, reemplazada por la Pensión Básica Solidaria en julio del 2008; la subvención pro retención para jóvenes en la enseñanza media y el Subsidio al Consumo de Agua Potable. Adicionalmente, se entrega el Bono Chile Solidario que es una transferencia en dinero de carácter transitorio, pagada en montos decrecientes en el tiempo, y que se entrega a la mujer jefa de familia o a la mujer pareja del jefe. Esto último en respuesta a la evidencia empírica internacional que muestra que la asignación de recursos al interior del hogar es más conducente al bienestar de todos sus miembros cuando la decisión de gasto está a cargo de las mujeres.

Es necesario distinguir a Chile Solidario de los programas de transferencias condicionales de ingreso introducidos en las últimas décadas en numerosos países de América Latina y otras regiones. Estos programas se organizan en torno a una transferencia en dinero que se entrega a cambio de que las familias cumplan ciertas condiciones, las más de las veces relacionadas con la formación de capital humano en los niños, como son la asistencia a las escuelas y a controles de salud. El objetivo de reducir la pobreza futura a través de la inversión en capital humano es tanto o más importante que el alivio de la pobreza presente por la transferencia de dinero. Chile Solidario, en cambio, se centra en la reducción de la pobreza presente a través de la formación de competencias en los pobres y su eje es el trabajo que se realiza en torno al Apoyo Familiar. La transferencia en dinero asociada (bono Chile Solidario) es un componente secundario, cuya función y monto no son comparables a las utilizadas en los otros programas.

### *III. 5 La ficha de protección social<sup>16</sup>*

Parte importante de los programas sociales poseen requisitos de selectividad. Los subsidios monetarios están orientados a la población con menores recursos económicos; el acceso a la salud es gratuito para familias de menor nivel de ingreso; la subvención educacional es sustantivamente más alta para los estudiantes de hogares vulnerables; las becas y créditos en educación superior se garantizan a estudiantes de baja condición socioeconómica; los programas de vivienda tienen un componente variable de subsidio acorde con la capacidad de pago de los usuarios; etc.

La selectividad se relaciona con las reglas de financiamiento antes que la dualidad acceso versus no acceso. La principal excepción reside en los subsidios monetarios, que solo benefician a la población más pobre. La selectividad de los programas sociales depende de los requisitos propios de cada programa, entre los cuales se encuentra el puntaje de la Ficha de Protección Social (FPS). Este es un instrumento de focalización del tipo test relacionado de medios (proxy means test) que reemplazó en el año 2006 a la ficha CAS, que en sus distintas versiones había sido usada desde inicios de los ochenta.

Actualmente, hay 14 ministerios (24 servicios y 200 programas), que utilizan la Ficha. Los ministerios que lideran la cantidad de programas que utilizan el instrumento son el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo. De los 200 programas que utilizan la Ficha como parte de los requisitos de postulación a las prestaciones que ofrecen, 50 utilizan el puntaje y el resto considera una o más de las variables contenidas.

Los programas establecen distintos puntajes de corte para postular a los beneficios sociales que ofrecen. De éstos, 3 programas se focalizan en el 5% más vulnerable de la población, 22 programas están dirigidos a quienes califiquen en el 20% más vulnerable de la población, 10 programas amplían la cobertura hasta el 40% y los restantes 10 están orientados

<sup>16</sup> Basado en Herrera, Larrañaga y Telias (2010)

a población de nivel medio (tercer y cuarto quintil de vulnerabilidad). Por lo tanto, los programas sociales atienden a poblaciones diversas, tienen una cobertura diferente y cuentan con recursos disímiles para repartir.

El puntaje de la FPS se calcula en base a la capacidad de generación de ingresos de los miembros del hogar, ajustada por el nivel de necesidades económicas. De esta manera, la unidad de análisis de la Ficha es el hogar, es cual es definido como las personas que comparten vivienda y presupuesto de alimentación.

La capacidad generadora de ingresos mide, básicamente, las competencias laborales de las personas que están en edad de trabajar, excluyendo a los estudiantes, madres de hijos menores, discapacitados y otros grupos que tienen dificultades objetivas para incorporarse al mercado laboral. La capacidad de generación de ingresos de cada persona se calcula en base a características observables, como los años de escolaridad, la experiencia laboral, el tipo de afiliación laboral y otras variables relacionadas. También se incluyen variables del entorno que afectan la capacidad de generación de ingresos, como es el nivel de desempleo y otras características de la comuna o región de residencia. Estas variables aproximan los riesgos territoriales asociados a la generación de ingresos. A modo de ejemplo, cuando se vive en una comuna con mayor nivel de desempleo hay un riesgo más elevado de dejar de generar ingresos laborales, en comparación a residir en una comuna con bajo nivel de desempleo.

La conversión de las citadas variables en capacidad de generación de ingresos se realiza sobre la base de parámetros que son estimados en ecuaciones de ingresos. Estas ecuaciones se estiman separadamente para hombres y mujeres, así como para trabajadores dependientes e independientes. Para las personas que están desempleadas o inactivas y que pertenecen a la población con capacidad de generación de ingresos, se ajustan las estimaciones con datos provenientes de encuestas de panel que informan sobre su capacidad potencial para obtener ingresos laborales. Adicionalmente, se consideran los ingresos de pensiones y subsidios monetarios, dado que se trata de flujos ciertos y permanentes. El resto de los

ingresos efectivos se incluyen en el cálculo del puntaje de la FPS, pero con una baja ponderación en el índice final.

El puntaje de la Ficha de Protección Social no incluye la tenencia de activos físicos o financieros, aún cuando ésta es informativa de los flujos de ingresos permanentes de sus poseedores. Ello para reducir las señales de castigo al progreso asociados a la inclusión de variables como la vivienda y los bienes durables en un instrumento de focalización de programas sociales.

Por otra parte, las necesidades del hogar se cuantifican en base a un índice que considera el número de personas residentes, ajustadas por características demográficas, como sexo y edad, y corregida por economías de escala puesto que el nivel de gasto en consumo aumenta menos que proporcionalmente al número de personas en el hogar. También se consideran las necesidades asociadas a que alguno de los miembros del hogar presente una condición de discapacidad física o mental.

#### IV INGRESOS PÚBLICOS

La principal fuente de ingresos fiscales en Chile es la recaudación tributaria, seguida de lejos por los ingresos provenientes de la minería estatal del cobre, las contribuciones previsionales a la seguridad social pública y otras entradas diversas (ver Cuadro x). En el periodo 2001 a 2008 el ingreso fiscal como porcentaje del PIB fluctuó entre el 21,7% y 26,5%, con un nivel promedio de alrededor del 23,5% del PIB. La significativa variabilidad de los ingresos fiscales se origina en las fluctuaciones del precio internacional del cobre. Si se excluye este componente resulta que el ingreso fiscal como porcentaje del PIB varía en un rango bastante más acotado (entre 21% y 23%). La inestabilidad de los ingresos fiscales originada en el precio del cobre es una de las principales razones para adoptar la regla del balance estructural, previamente referida.



Cuadro 3: Ingresos del Gobierno Central Consolidado  
2001 – 2008 (% del PIB)

Ingresos que afectan al Patrimonio Neto	21,7	21,0	20,7	22,0	23,8	25,8	27,5	26,5
Ingresos tributarios netos	16,5	16,6	15,9	15,6	16,9	17,0	18,9	18,6
Cobre bruto	0,5	0,5	0,8	3,0	3,7	5,7	4,8	3,6
Imposiciones previsionales	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,5
Donaciones	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Rentas de la propiedad	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3	0,5	1,2	1,4
Ingresos de operación	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6
Otros Ingresos	1,4	0,9	1,0	0,8	0,7	0,6	0,7	0,8

Fuente: Estadística de las Finanzas Públicas. 1999 – 2008. Dipres.

#### *IV.1 Ingresos Tributarios*

El impuesto al valor agregado representa alrededor de la mitad de la recaudación tributaria, seguido del impuesto a la renta que contribuye con cerca de la cuarta parte del total (si se excluye a las grandes empresas mineras cuyo aporte tributario fluctúa con el precio del cobre). Más atrás están los impuestos a los combustibles, que aportan entre el 4% a 8% de la recaudación tributaria; el impuesto de timbres y estampillas que gravan los actos legales (3% a 5%); el impuesto al tabaco (3% a 4%); y los aranceles a las importaciones cuya contribución ha venido cayendo junto a la reducción de las tarifas y la suscripción de acuerdos de libre comercio (su aporte actual es un 2% del total).

El sistema tributario en vigencia se caracteriza por su simplicidad y neutralidad, orientados a optimizar la recaudación de recursos fiscales. Hay un número reducido de impuestos, las tasas tributarias que gravan bienes y servicios tienden a ser parejas de modo de no distorsionar el sistema de precios relativos, y por regla general no hay exenciones, franquicias ni regímenes especiales.

En particular, los impuestos indirectos no intentan cumplir el objetivo de redistribución de ingresos a través de tasas diferenciadas según tipo de bienes gravados, dejando tal rol en la esfera del gasto público. De modo que la estructura tributaria se especializa en recaudar fondos fiscales, mientras que los programas de gasto público atienden las diferentes funciones que le corresponden a los gobiernos (redistribución, financiamiento de bienes públicos, etc). Entre las pocas excepciones se cuentan algunas tasas de impuestos elevadas para desalentar el consumo de productos asociados con externalidades negativas (impuestos pigouvianos).

El sistema tributario chileno es neutro en términos de evitar la doble tributación. El principal impuesto indirecto es el IVA que por definición no incurre en la doble tributación puesto que deduce los débitos de los créditos pagados. Por su parte, el impuesto a la renta tiene un tratamiento integrado de empresas y sus propietarios, de modo que el pago de impuestos de los segundos considera la tributación pagada por las primeras.

### Impuesto a la renta

El impuesto a la renta grava la renta individual de las personas, sin consideraciones de las rentas a nivel del grupo familiar. Tampoco hay un trato favorable para grupos en situación de desventaja, como son las familias numerosas o los hogares monoparentales. El impuesto tiene una estructura progresiva de modo que el porcentaje de impuesto pagado crece con el nivel de la renta. Hay siete tramos del impuesto, desde un tramo exento para las rentas inferiores a \$502.618 mensuales (US\$ 1.005) hasta un tramo superior con una tasa marginal del 40% para rentas superiores a \$5.584.650 mensuales (US\$11.169).

El impuesto a la renta es integrado puesto que grava en forma homogénea todos los ingresos individuales. Para los trabajadores asalariados el impuesto se descuenta automáticamente del salario bruto pagado por el empleador, quien debe transferir los recursos mensualmente a la oficina recaudadora (Tesorería General de la República). Los trabajadores por cuenta propia y aquellos con rentas independientes deben realizar

un pago mensual del 10% de la renta ganada. A fin de año se procede a realizar el cálculo del impuesto correspondiente a la suma de los ingresos recibidos en el periodo, procediéndose a pagar la diferencia si el impuesto resultante es mayor que la suma de los pagos mensuales (o recibir una devolución en caso contrario). Típicamente, el impuesto anual excede los pagos mensuales en el caso del trabajador independiente que tiene una renta elevada, asociada a una tasa de impuesto mayor al 10% ya pagado, o en el caso de la persona con más de una fuente de ingresos, que enfrenta una tasa tributaria más alta cuando suma las rentas individuales (dado que el impuesto es progresivo y la tasa aumenta en forma más que proporcional, hasta alcanzar un valor de 40%).

El impuesto a las renta de las empresas grava en forma pareja a los distintos sectores económicos, salvo unas pocas excepciones como el régimen de renta presunta en la actividad agrícola, la minería y el transporte; así como una franquicia tributaria que incentiva la inversión en el sector forestal. Estos casos representan una fracción muy pequeña de la recaudación tributaria del impuesto a la renta (menos del 2%).

Las empresas pagan una tasa pareja de 17% sobre las utilidades, exceptuando aquellas que no son retiradas para ser invertidas en la misma compañía. Un impuesto adicional del 35% grava las utilidades que son remitidas al exterior del país. No obstante, el impuesto que pagan las empresas no constituye un tributo final en la medida que se trata de una retención a cuenta del impuesto personal que corresponderá pagar a los dueños de las empresas, quienes están afectos al impuesto a la renta personal ya descrito.

El sistema de pagos de impuestos está completamente indizado frente a fluctuaciones en el nivel de precios a través del uso de una unidad de cuenta que se reajusta con la tasa de inflación mensual (la unidad de fomento o UF).

El impuesto al valor agregado

El impuesto al valor agregado es la principal fuente de recaudación tributaria del país. Grava en forma pareja (19%) a todos los bienes y servicios,

con la excepción de las exportaciones, la salud y educación. El IVA es un impuesto que se “cuida solo”, en el sentido que los productores en cada etapa de la cadena productiva paga el impuesto por el producto bruto vendido y descuentan la compra de insumos, de modo que cada quien se encarga de exigir el pago del impuesto a los oferentes de productos usados como insumos. De esta manera, el gobierno concentra la acción fiscalizadora en la venta del producto final.

El IVA es un impuesto de cobertura amplia, sin tener tramos de exclusión ni regímenes especiales. Las exenciones son pocas y concentradas en los servicios de salud, educación, transporte público de pasajeros e intereses financieros. Por su parte, los exportadores tienen derecho a una devolución del IVA pagado. La tasa del impuesto es única, contrastando con la práctica en la mayor parte de los países desarrollados donde hay más de una tasa impositiva del IVA.

Un reciente estudio del Servicio de Impuestos Internos realiza una estimación de la evasión en el pago del IVA en términos de la diferencia entre la recaudación teórica, que se asocia al cumplimiento de la obligación tributaria por parte de todos los agentes, y la recaudación efectiva. La primera se calcula en base a las cifras agregadas de consumo afecta al impuesto, considerando el consumo intermedio de los sectores exentos en base a la información provista por la matriz de insumo-producto. La estimación muestra que la tasa de evasión del IVA fluctúa entre un 8% y 15% entre el 2002 y el 2008, una cifra que es baja en comparación a la estimada para los años anteriores (cercana a un 25%) así como de otros países. Sin embargo, la tasa de evasión aumentó a un 18% en el 2009, cuando la economía nacional fue afectada por la crisis internacional (tal como había ocurrido en crisis anteriores).

Una de las principales críticas que recibe el IVA es su carácter regresivo, puesto que tiende a gravar proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos. Este es un resultado de la mayor propensión media al consumo que exhiben estos hogares, así como del hecho que la tasa del IVA sea pareja en vez de gravar más fuertemente a los bienes y servicios consumidos por los hogares más acomodados. De acuerdo a las estima-

ciones realizadas por Engel, Galetovic y Raddatz (1998), los dos quintiles más bajos destinan un 11,3% promedio de su renta al pago del IVA mientras que el quintil más rico destina solo el 7,2%.

La respuesta a esta crítica radica en la especialización de funciones donde el sistema tributario se encarga de optimizar la recaudación tributaria y los programas de gasto público realizan la redistribución de ingresos, entre otras funciones del Estado. La evaluación de la acción fiscal sobre la redistribución habría que realizarla al nivel del conjunto de gastos e impuestos, con resultados netos favorables a la equidad.

#### Impuesto a los combustibles

Consiste en un gravamen sobre la primera venta o importación de gasolina automotriz y de petróleo diesel. La base imponible está formada por la cantidad de combustible expresada en metros cúbicos. El impuesto consiste en 1,5 UTM (Unidad Tributaria Mensual, es una unidad de cuenta que se actualiza con la inflación) por metro cúbico para el petróleo diesel y de 6 UTM por metro cúbico para la gasolina automotriz. Al año 2009, su recaudación equivale al 0.8% del PIB.

#### Impuestos a los timbres y estampillas

Es un gravamen que se aplica a los documentos o actos que involucran una operación de crédito de dinero. La base imponible es el monto del capital especificado en cada documento. La tasa es variable y depende del periodo de tiempo que medie entre la emisión del documento y su plazo de vencimiento. La tasa del impuesto es de un 0,1% por el valor del documento por cada mes o fracción, con un tope máximo de 1,2%. Durante el año 2009, su recaudación fue del equivalente a 0,1% del PIB, sin embargo, esto se debió a un descuento del 50% en la tasa para hacer frente a la crisis económica. Normalmente este impuesto recauda el equivalente al 0,6% del PIB.

### Impuesto al tabaco

La tasa de impuesto es diferenciada según el tipo de producto, a los puros se les aplica una tasa del 51%, a los cigarrillos un 50,4% y al tabaco elaborado un 47,9%. Además, a estos dos últimos productos se les aplica una sobretasa de 10%. Este impuesto se aplica sobre el valor de venta, es decir, al valor con IVA incluido. Durante el año 2009, recaudó el equivalente al 0,6% del PIB.

### Aranceles de importación

Las importaciones están afectas a gravamen que depende del tipo de mercadería y que en promedio es cercana 6%. Este se cobra sobre el valor CIF de la mercadería. En el caso de la importación de mercancías usadas, a estas se les aplica una sobre tasa del 3% sobre el valor CIF. Durante el año 2009 recaudó el equivalente al 0,2% del PIB.

### Impuesto a las bebidas alcohólicas y analcohólicas.

La tasa de impuesto, que se aplica sobre el valor del bien sin IVA y es diferenciada entre las bebidas que contienen o no alcohol. La tasa impositiva, para las bebidas alcohólicas es diferenciada según el grado alcohólico que posea, fluctuando entre el 15% y el 27%. Por su parte, las bebidas analcohólicas naturales o artificiales a las que se les haya agregado colorantes, sabor o edulcolorantes se les aplica una tasa fija del 13%. La tasa de impuesto se aplica sobre la misma base imponible que el IVA. Durante el año 2009 este impuesto recaudó el equivalente al 0,2% del PIB.

Cuadro 4: Recaudación tributaria como % PIB.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impuesto a la Renta Empresas	1.7	1.7	2.5	2.6	2.9	2.8	2.4
Impuesto a la Renta Personas	1.2	1.1	1.1	1.0	1.1	1.2	1.5
IVA	8.2	8.2	8.1	7.3	7.8	8.9	7.6

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bebidas	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Tabaco	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6
Combustibles	1.3	1.1	1.1	0.9	1.0	0.8	0.8
Timbres y Estampillas	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>	<b>0.1</b>
Aranceles de Importación	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.2</b>

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

### CONTRIBUCIONES DE BIENES RAÍCES

Toda propiedad cuyo valor comercial este por arriba de \$53.480.991 (US\$29.950) paga una tasa fija del 1.2% anual, aquellas cuyo valor fluctúa entre \$14.974.678 y \$53.480.991 (US\$107.000) pagan una tasa del 1%, quedando exentas del pago las propiedad de valor inferior. La recaudación del impuesto se destina en su totalidad a los fondos de los municipios, a efectos de financiar la provisión de bienes públicos locales y complementar servicios sociales que son provistos por el gobierno central. Un 40% de la recaudación beneficia al municipio donde se localiza la propiedad y el otro 60% se deposita en un fondo que se redistribuye a las comunas más pobres (Fondo Común Municipal). No obstante, la tasa del impuesto es fijada por el gobierno central, puesto que los municipios no tienen atribuciones para fijar parámetros de política fiscal. El Servicio de Impuestos Internos ha suscrito con un gran número de municipalidades un convenio de gestión a efectos de la tasación de las propiedades.

#### Permisos de circulación

Los vehículos motorizados pagan un permiso de circulación anual, cuya tasa depende del valor comercial del vehículo. Este impuesto también beneficia a los municipios, pero esta vez el propietario del vehículo elige la municipalidad donde realizara el pago sin que tenga que corresponder necesariamente a la comuna de residencia. Al igual que en el caso del im-

puesto a la propiedad, una fracción, el 62,5% de los fondos recaudados por el municipio deben ser transferidos al Fondo Común Municipal.

#### *IV.2 Contribuciones a la seguridad social*

Las contribuciones a la seguridad social son obligatorias para todos los asalariados, tal como ocurre en la mayoría de los países donde las prestaciones de los seguros sociales son financiadas por aportes obligatorios de los trabajadores y de las empresas. El rasgo peculiar en Chile no es que el pago recaiga solo en los trabajadores, puesto que la contribución pagada por la empresa puede caer en definitiva en el trabajador a través de una rebaja en el salario, sino en la existencia de sistemas de provisión privados de los beneficios, que coexisten con esquemas de carácter público. La distinción no solo está referida a la naturaleza pública o privada del administrador del sistema, sino a que si los fondos son propiedad del individuo o si conforman recursos colectivos.

La seguridad social incluye dos grandes sectores; por una parte, las pensiones y transferencias de ingresos asociados al trabajo (seguro de desempleo, licencias por enfermedad, licencias por maternidad, etc.); por otra parte, las prestaciones de la salud.

Para financiar sus pensiones de vejez, los trabajadores deben depositar un 10% de su salario en una cuenta de ahorro previsional, administrada por una AFP (Administradora de Fondo de Pensiones) que es elegida por el trabajador de acuerdo a atributos como la rentabilidad de los fondos, costos de administración y otros relacionados. La cotización del 10% tiene como tope a una renta imponible de 60 unidades de fomento, equivalente a S 1.260.000 o US\$2230 (la unidad de fomento es una unidad de cuenta que se reajusta mensualmente por la inflación). Adicionalmente, hay que pagar un costo de administración que fluctúa alrededor del 1,64% del salario.

Solo los trabajadores que ya cotizaban en el año 1980, fecha de introducción del sistema de capitalización individual, tuvieron la opción de



seguir depositando la contribución en el antiguo sistema previsional de reparto. Por regla general, la tasa de cotización de sistema antiguo era más elevada razón por la cual la gran mayoría de los trabajadores optó por migrar al nuevo sistema.

Adicionalmente, los trabajadores deben depositar en la misma Administradora de Fondo de Pensiones el equivalente del 1,49% del salario para adquirir un seguro que cubrirá los riesgos de invalidez y muerte prematura.

Otra cotización obligatoria para los trabajadores asalariados está destinada a financiar un seguro de desempleo. Este fue introducido en el país en el año 2002 y tiene dos componentes; la cuenta de ahorro individual de cada trabajador y un fondo común. El primero es financiado exclusivamente por las cotizaciones de cada trabajador, mientras que el segundo es financiado en forma tripartita (trabajador, empresa y gobierno). El diseño del seguro combina por tanto un componente de ahorro individual y otro que es propiamente un seguro social.

Finalmente, los trabajadores deben depositar un 7% de su salario, y los pensionados el 7% de su pensión, en un seguro de salud. Pueden elegir entre el seguro público (Fonasa) que funciona a través de una lógica de fondo de reparto, o en un seguro privado. En este caso deben elegir a una aseguradora (Isapre), las cuales ofrecen distintas coberturas según el nivel de la cotización y el riesgo médico de los asegurados.

Todas las cotizaciones de la seguridad social que realizan los trabajadores asalariados se descuentan directamente de la planilla de la empresa, siendo esta la entidad que hace la transferencia a la respectiva institución que administra los fondos de pensiones, seguro de cesantía, seguro de muerte e invalidez, o seguros de salud. Igual procedimiento se usa en el caso de los pensionados que contribuyen al seguro de salud. En el caso de trabajadores independientes y otras personas que deseen afiliarse a un fondo de pensiones o seguro de salud, el pago de la contribución se realiza directamente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barra, Patricio: “Simplicidad de los sistemas de imposición. El caso chileno”, SII 2006, (en [www.sii.cl](http://www.sii.cl))
- Cox, Cristian. (2003). Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. Reforma del Sistema Escolar de Chile. Ed. Universitaria. Santiago de Chile.
- Engel E, A. Galetovic and C. Raddatz: “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”, NBER Working Paper 6828, 1998.
- Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. Estadística de las Finanzas Públicas. 1999 – 2008. Julio 2009. [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)
- Herrera, Rodrigo, Osvaldo Larrañaga y Amanda Telias: “La ficha de protección social”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar, 2010.
- Huepe, Mariana y Osvaldo Larrañaga: “El sistema de pensiones solidarias”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar, 2010.
- Infante, Antonio y Guillermo Parajea: “La reforma de la salud”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar, 2010.
- Larrañaga, Osvaldo: “El Estado de Bienestar en Chile 1910-2010”, en Ricardo Lagos (editor) *Cien Años de Luces y Sombras*, Taurus, 2010
- Larrañaga, Osvaldo y Dante Contreras: “Chile Solidario y el combate contra la pobreza”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar, 2010.
- Larrañaga, Osvaldo: “Inequality, poverty and social policy. Recent trends in Chile” OECD Social, Employment and Migration Working Paper Series, OECD, 2009
- Larrañaga Osvaldo: “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, PNUD, 2010.
- Ministerio de Vivienda: Informe Urbano – Habitacional. Periodo 2006 – 2009. Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Febrero 2010.
- Raczynski, Dagmar and Claudia Serrano: “Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros”, in P Meller (ed): *La Paradoja Aparante. Equidad y Eficiencia: resolviendo el dilema* Editorial Taurus, Santiago, 2005.
- Ramos, Joseph y Carlos Acero: “El seguro de desempleo” en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar, 2010.

- Rodríguez, Jorge: “Política Fiscal de Balance Estructural en Chile. Lecciones tras 10 diez años de Aplicación”. Dirección de Presupuestos, 2010
- Romaguera, Pilar y Sebastián Gallegos: “La subvención preferencial” en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, Uqbar, 2010.
- Servicio de Impuestos Internos: Estimación de la evasión del IVA, serie 2003-2009 (en [www.sii.cl](http://www.sii.cl))