

Las políticas sociales en Chile

PILAR VERGARA

INTRODUCCIÓN

AL ASUMIR EL PODER en 1990, el gobierno de transición democrática se propuso como uno de los objetivos centrales de su gestión lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico acelerado en un contexto de progresiva igualdad. De ahí que su lema principal haya sido “crecimiento con equidad”.

Transcurridos más de dos años de la gestión actual, el manejo de la economía ha alcanzado resultados abiertamente exitosos: en 1992 la inflación se redujo a una tasa apenas superior al 12%; la economía ha crecido a tasas fluctuantes pero con una tendencia al alza real, llegando ese mismo año a 10.4%; el nivel de desempleo se redujo significativamente hasta lograr en 1992 sus más bajos niveles históricos (4.5%);¹ las remuneraciones han aumentado en forma sostenida y, pese a la caída experimentada por los términos de intercambio, las exportaciones han continuado su proceso de expansión creciendo en forma sostenida.

La tasa de inversión ha alcanzado también magnitudes elevadas, pese a que en 1992 —cuando ésta logró el más alto nivel del período— fue levemente inferior a la registrada en 1989, fecha en la cual alcanzó su punto máximo (cuadro 1).² También la inversión extranjera ha ingresado a tasas crecientes. En otras palabras, se ha obtenido la ansiada estabilidad económica y se reanudó una senda de crecimiento económico sostenido (cuadro 1).

Sin embargo, a pesar de los éxitos económicos alcanzados, no se han logrado revertir situaciones regresivas en la distribución del ingreso y el bienestar. Aún subsiste un 33% de los chilenos que se debate angustiosamente en una pobreza difícil de superar y, de éste, un 10.3% vive en condiciones de indigencia; es decir, sus ingresos no les permiten adquirir siquiera una canasta básica de alimentos para subsistir. En un país cuyos niveles de ingreso ya superan los 3 000 dólares —lo que lo coloca en ese aspecto en uno de los primeros lugares entre los países de América

¹ Esto se ha visto acompañado, según informaciones oficiales, de un mejoramiento de la calidad de las ocupaciones: los empleos productivos han crecido y, en cambio, han disminuido las ocupaciones en servicios y servicios personales. Cabe señalar por otra parte que se estima que la tasa de desocupación en el quintil de hogares de mayor pobreza cayó de 22% a 14%. Las mayores tasas de desempleo se concentran en los sectores juveniles.

² De acuerdo con las últimas estimaciones dadas a conocer por el Banco Central.

Latina— este sólo hecho pone de relieve que detrás de la pobreza en Chile no se oculta tanto un problema de insuficiente crecimiento como de desigualdad en la distribución de los frutos de ese crecimiento, y por ello es posible afirmar que ésta sigue constituyendo el principal problema que afecta a la sociedad chilena.

CUADRO 1
PGB, INFLACIÓN, DESOCUPACIÓN, INVERSIÓN
Y EXPORTACIÓN, 1989-1993^c

Años	PGB	Inflación	Tasa de desocupación	Tasa de inversión ^a	Exportaciones (variación porcentual)	
					Totales	No trad.
1989	10.0	21.4	5.3	25.5	15.7	n.d.
1990	2.1	27.3	5.7	24.7	7.6	23.5
1991	6.0	18.7	5.3	22.2	7.5	24.1
1992	10.4	12.2	4.5	23.7	11.8	24.2 ^b
1993 ^d	5.6 ^c	10-12	4.2	28.0 ^f	2.0	8.0
1994 ^e	(4.5)	(9-11)	s/i	(28.2)	(2.0)	(6.0)

^a Corresponde a la variación anual de la formación bruta de capital fijo. Las cifras corresponden a las últimas ediciones efectuadas por el Banco Central en agosto de 1993.

^b A julio.

^c Antecedentes enero-junio.

^d Banco Central.

^e Entre paréntesis; proyecciones del Ministerio de Hacienda la estiman en 6 por ciento.

^f Estimación.

FUENTE: Banco Central, INE: "Evolución de la economía en 1992 y perspectivas para 1993", septiembre 1992.

En efecto, como se verá más adelante, durante el actual gobierno de la Concertación se han mantenido fuertes discrepancias en la distribución del ingreso, las cuales siguen siendo muy similares a las vigentes durante el gobierno militar o, en el mejor de los casos, se han reducido apenas. Como se verá más adelante, en 1992 los ingresos que percibía el quintil de la población de más altos ingresos —incluidos los subsidios monetarios que otorga el Estado— eran casi 11 veces superiores, a los que recibían los hogares del quintil más pobre (MIDEPLAN, 1992).

¿Cómo explicar estos resultados tan dispares? No es difícil imaginar que detrás de ellos se ocultan deficiencias que no pertenecen sólo a la política social y laboral sino también —y muy especialmente— a la estrategia de desarrollo adoptada. Pese a ello, este trabajo se detiene solamente en el análisis de los factores relacionados con la primera. Más que un examen detallado de todas las políticas y programas actualmente en curso,³ lo que aquí se pretende es realizar, desde una perspectiva histórica, una síntesis de lo que ha sido la política social actual y evaluar sus primeros

³ Al respecto, véase Raczynski, Vergara y Vergara (1993), Anexo 1.

resultados. En el análisis se confiere particular importancia tanto a sus logros como a sus vacíos y deficiencias más importantes. En la tercera parte del trabajo, se aborda el análisis de las tareas y desafíos que se abren a la acción social de Estado en el mediano y largo plazo si se pretende tanto erradicar la pobreza crítica en lo que resta de este siglo, como realizar un aporte de mayor envergadura en materia de igualdad e integración sociales.

LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL Y LABORAL: PRINCIPALES OBJETIVOS Y MEDIDAS

Inspirada en una orientación renovada, la política social del actual gobierno reiteró desde sus inicios que el propósito esencial de su gestión era encarar el desafío que representaba conciliar el crecimiento de largo plazo con una mejoría, aunque fuera lenta, de las condiciones distributivas y de los niveles de bienestar a los grupos más pobres, todo ello dentro de las posibilidades permitidas por el sostenimiento de los equilibrios macroeconómicos.

De acuerdo a las declaraciones de las nuevas autoridades, los requisitos fundamentales de la armonización de ambos objetivos eran el establecimiento de una estrategia concertativa entre los principales agentes económicos, sociales y políticos tendiente a buscar acuerdos negociados a los problemas del empleo y los salarios y la creación de una reforma tributaria que aportara recursos adicionales para financiar una expansión del gasto social que no desatara desequilibrios en las cuentas fiscales.

Justo a esas dos iniciativas, el programa de gobierno consultaba la instrumentación de una serie de programas innovadores, cuya finalidad principal era otorgar beneficios a los denominados “nuevos grupos objetivos”, que habían sido tradicionalmente descuidados por la acción social de los ministerios sectoriales: las mujeres, los jóvenes, los grupos indígenas, las personas de la tercera edad y los pequeños productores del campo y la ciudad.

Por otra parte, en las políticas y programas sociales adoptados se puso especial atención a la necesidad de superar el asistencialismo que las había caracterizado en el pasado —visto como un obstáculo al desarrollo en los beneficiarios de comportamientos más autónomos— y de dar prioridad a aquellos desembolsos que representaran una inversión en capital humano por encima de los gastos sociales corrientes.

Finalmente, y aun cuando no se le haya formulado en esos términos, al modificar así las relaciones Estado-sociedad, el gobierno se propuso reorganizar las modalidades de prestación de servicios vigentes y de ese modo dar forma a un nuevo modelo de las políticas sociales, o de bienestar social, como prefiera llamárseles.

La comprensión cabal de este último objetivo nos obliga a volver sobre el modelo de políticas sociales impuesto por el gobierno militar. Con el propósito de evitar la repetición de detalles de todos conocidos, diremos que con el retiro del Estado

de los sectores sociales a través del impulso de las reformas denominadas “modernizaciones sociales” y de la municipalización de los servicios educativos y de salud, la anterior administración introdujo modificaciones de fondo al modelo de bienestar social tradicional, al transferir al sector privado la principal responsabilidad de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Con esa finalidad promovió, en primer lugar, el desarrollo de la medicina privada, al autorizarse la formación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), entidades privadas que ofrecen servicios médicos a cambio de la contribución obligatoria para atenciones de salud de los trabajadores que se acogen a ellas.

El proceso privatizador alcanzó también a la previsión, creándose con ese objeto las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). En las AFP cada trabajador puede optar entre adscribirse a ellas o permanecer en el antiguo sistema, de carácter fiscal o semifiscal. En ellas, los beneficios previsionales que recibe cada trabajador al término de su vida productiva son equivalentes a los aportes realizados durante sus años de actividad.⁴

El Estado perdió así su papel tradicional de financista, gestor y proveedor único de servicios sociales, dando así origen a un modelo *dual* de bienestar social, en el cual el sector privado debía llenar progresivamente los vacíos que dejaba el repliegue del Estado.

En ese modelo, quienes tenían capacidad de pago suficiente debían financiar con sus propios medios las atenciones sociales que antes recibían del Estado. Por su parte, este último debía limitar sus funciones sociales a la atención de las necesidades básicas de los grupos más desposeídos, es decir, de quienes carecían de ingresos suficientes para costearse los bienes y servicios mínimos que utilizaban.

Por cierto que no hay nada objetable —más aún, puede decirse que es deseable— en que el Estado transfiera y delegue funciones sociales en el sector privado. Sin embargo, el modelo *dual* de bienestar a que con ello se dio origen se convirtió en una de las más importantes fuentes de desigualdad. En ese sentido, debe hacerse especial mención a las normas que en ese modelo regulaban el financiamiento de los servicios, que originaban una permanente transferencia de cuantiosos recursos públicos a las entidades privadas, aun cuando estas últimas no atendían en ese entonces a mucho más de un 12% de la población de mayores ingresos. Cabe señalar finalmente que ese sistemático traslado de fondos estatales hacia los servicios privados da cuenta de los marcados contrastes, en calidad y oportunidades de acceso a los beneficios, entre los adscritos a uno y otros sistemas.

En el caso de las ISAPRES, por ejemplo, los recursos públicos que captaban sus afiliados eran 4.6 veces superior a los que percibían los usuarios de la salud estatal.⁵

⁴ Descontados los recursos que van a ganancias y gastos administrativos.

⁵ Las raíces más importantes de tales discrepancias eran, por un lado, las diferencias de ingreso entre los afiliados a uno y otro sistema, lo que se traducía en grandes disimilitudes en el valor de las cotizaciones para salud que realizaban. Por el otro, en el elevado monto de recursos estatales que se volcaban hacia los servicios privados y que ellas canalizaban —si bien como se verá más adelante, no en su totalidad— hacia sus afiliados.

Diferencias similares podían observarse entre las pensiones que otorgaban las AFP y las que percibían quienes cotizaban en las antiguas Cajas de Previsión. En efecto, hacia finales de la década pasada, la pensión media de vejez que percibían los cotizantes de las AFP al jubilarse era un 50% superior a la que recibía un afiliado al sistema antiguo (Arellano, 1989).

Lo antes señalado pone una vez más de relieve lo que decíamos al comienzo: que más que un problema de insuficiencia de recursos sociales —que también existía y era de gran envergadura— se estaba frente a uno de profundas desigualdades en su distribución.⁶

LA POLÍTICA SOCIAL Y LABORAL: PRINCIPALES RESULTADOS Y TENDENCIAS

Reforma laboral y remuneraciones

En virtud del *acuerdo marco* entre trabajadores, empresarios y gobierno antes mencionado, la reforma laboral aprobada en 1990 restableció una serie de derechos legítimos de los sindicatos que les habían sido conculcados y que les permitió negociar la distribución de los frutos del crecimiento.

Con todo, y pese a su innegable impacto distributivo, las negociaciones quedaron básicamente circunscritas a los asalariados de las empresas del sector formal, sin que sus efectos se hicieran sentir sobre aquellos trabajadores con una incorporación precaria al mercado de trabajo —los trabajadores ocasionales, temporeros y por cuenta propia—, ninguno de los cuales pudo participar en los acuerdos relacionados con materias que les afectaban directamente: la fijación del salario mínimo o el mejoramiento de la calidad de sus empleos, por ejemplo.

Como resultado de la *reforma laboral* en conjunto con el crecimiento de la economía, el ingreso mínimo se elevó entre 1989 y 1992 en un 35% en términos reales, lo que a su vez se reflejó en un incremento real de las remuneraciones superior a los aumentos de productividad (cuadro 2).

Los primeros antecedentes disponibles para el período 1990-1992 revelan que las primeras incrementaron su participación en el PGB desde el 37% a fines de 1990 a 38.8% a finales de 1992 (MIDEPLAN, 1992), básicamente como producto del mayor empleo generado y del aumento de las remuneraciones.

A lo anterior cabe preguntar si las cotizaciones que realizaban los afiliados a las ISAPRES les alcanzaban para financiar apenas el plan mínimo de atenciones médicas que éstas ofrecían. Si por el contrario deseaban ampliar la cobertura de los servicios a que podían acceder debían realizar aportes adicionales para financiar un "plan de salud" mejor. Como es obvio, los beneficios a que obtenían acceso eran proporcionales a la magnitud de su aporte adicional.

⁶ Pese a las metas participacionistas que incluían las declaraciones de las autoridades del gobierno militar, en el modelo de bienestar social que éste implantara, la sociedad civil y sus organizaciones se encontraban por completo ausentes de la gestión y control del uso de los fondos que el Estado destinaba al terreno social.

CUADRO 2
REMUNERACIONES REALES E INGRESO MÍNIMO, 1989-1992

Año	Remuneraciones reales promedio		Ingreso mínimo	
	(Índice 1982 = 100)	%	Nominal (\$ de c/año)	Real (\$ de 1992)
1989	102.5	3.1	18 000	30 626
1990	104.4	5.0	26 000	34 743
1991	109.5	2.7	33 000	37 838
1992	116.2	2.2	33 000	33 000
1993 ^a	118.1	2.2	34 210	30 355

^a A abril.

FUENTES: INE y Banco Central.

Reforma tributaria y política de gasto social

La aprobación en el Parlamento de la Reforma Tributaria de 1990 y el consiguiente incremento de los recursos fiscales recaudados —más los aportes internacionales que se obtuvieron— permitieron definir una política de gasto social expansiva sin que se suscitara desequilibrios macroeconómicos. Se revertía así la tendencia vigente en el país por casi dos décadas, durante las cuales el gasto social se mantuvo permanentemente deprimido.

En 1990 los recursos sociales crecieron en un 17% por encima los inicialmente presupuestados por el gobierno militar para ese año. Durante los dos años siguientes éstos crecieron nuevamente a tasas medias anuales superiores al 8%, lo que permitió que en 1993 el gasto social total per cápita recuperara sus niveles históricos (15% del PGB) (cuadro 3).

Entre 1989 y 1993, el gasto en previsión, seguido por los desembolsos agrupados en la categoría "otros",⁷ son los que experimentaron las más altas tasas de crecimiento. A continuación le siguen los egresos para salud. Por otro lado, los que tienen el mayor peso dentro del gasto social total son previsión, nuevamente, y educación.

El primero ha representado durante todo el período analizado el que capta el más elevado porcentaje del gasto, con tasas que oscilan en torno al 45% (cuadro 3). Esto último es atribuible a una serie de factores. Por un lado, al acelerado envejecimiento de la población,⁸ lo que se ha traducido en un aumento sostenido del número de pensionados. En segundo lugar, a que el Estado debe seguir pagando los *bonos de reconocimiento* —según quedara dispuesto en la ley previsional de 1991— a los trabajadores que siguen trasladándose desde las antiguas Cajas de Previsión a las AFP. Se debe además, como ya vimos, a los fondos que deben destinarse al pago de

⁷ Véase cuadro 3, nota a.

⁸ Así lo confirma fehacientemente el Censo de Población de 1992.

CUADRO 3
GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y POR SECTORES, 1989, 1992 Y 1993
(billones de \$ de 1992,
tasa media anual de crecimiento y porcentajes)

	1989	%	1992	%	1993 ^a	%	Tasa media anual de crecimiento
Salud	267.2	15.9	344.9	17.4	384.8	21.7	11.0
Educación	340.6	20.2	418.6	20.7	384.7	20.4	3.2
Previsión	803.4	47.7	902.2	44.7	801.5	45.3	0.1
Vivienda	136.0	8.0	176.1	8.7	191.6	18.0	8.4
Otros ^a y ^b	139.3	8.3	172.1	8.5	123.6	5.9	-2.8
TOTAL	1 685.4	100.0	2 020.1	100.0	1 886.3	100.0	4.5
Índice 1970 = 100	81.0	-	63.1	-	14.0	-	-
% Gasto público total ^c	63.1	-	66.0	-	n.d.	-	-
% del PGB	14.0	-	14.7	-	15.3	-	-

^a Incluye, entre otros, Programas de Absorción de Cesantía (PEM y POJH), Fondo de Prestaciones Familiares, Subsidios de Cesantía y Único Familiar (SUF) y SENAME.

^b Cifras preliminares.

^c Excluye el servicio de la deuda externa.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 1993. Cifras revisadas al 10 de mayo de 1993; Vergara (1990); *El Mercurio*, 22 de octubre de 1992 y 24 de abril de 1993.

las pensiones de los trabajadores que se jubilan por una AFP y no alcanzan a financiar el mínimo.⁹

Una ilustración de las diferencias cada vez mayores que se dan entre el monto promedio de las pensiones de vejez canceladas por las antiguas Cajas de Previsión y las AFP es que las primeras, en marzo del presente año, eran de \$38.2 mil,¹⁰ es decir, 1.5 veces superior en 1988 y 11.7 veces en 1993.¹¹

⁹ Finalmente, aunque en menor medida, es también atribuible a los fondos que se destinaron al reajuste tanto de la pensión mínima como de las asignaciones familiares y subsidios monetarios, según se verá más adelante.

Se estima que actualmente el 16% de los imponentes de las AFP mayores de 65 años y el 17.5% de los que tienen entre 60 y 65 años no han logrado acumular un fondo de pensiones que les permita obtener al momento de acogerse a retiro una pensión mínima de vejez. Es entonces cuando el Estado debe aportar los fondos necesarios para cubrir la diferencia. Sobre esta situación tienen también una fuerte incidencia los elevados costos administrativos de las AFP e ISAPRES y la magnitud de los recursos que en ellas se destinan a remuneraciones de ejecutivos y utilidades.

¹⁰ Las diferencias entre uno y otro subsistema todavía más acentuadas en el caso de las pensiones de viudez e invalidez. Véase *Informe sobre Chile*, 1993.

¹¹ Por otro lado, tampoco han llegado a definirse normas reguladoras de la calidad y cobertura de los servicios que obliguen a los servicios privados a reducir sus costos y mejorar su hasta ahora reducida eficiencia.

Lo anterior es aún más grave si se considera la baja cobertura del sistema previsional en la fuerza de trabajo, la cual, una vez alcanzados en 1987 los más altos valores de la década (60%), descendió bruscamente hasta llegar en 1992 apenas a un 45 por ciento.

Del aumento en los gastos otorgados al sector salud, una proporción considerable se canalizó hacia el pago de remuneraciones, debido tanto a la necesidad de contratar personal para los nuevos programas como a los esfuerzos realizados para mejorar el uso de la capacidad instalada de postas y consultorios, así como los sueldos de su personal.

En relación con este sector, cabe reiterar que a fines de 1992 los servicios privados (ISAPRES) atendían sólo a poco más del 10% de la población. Como contrapartida, el sistema de salud estatal debía otorgar prestaciones médicas al 90% restante.¹²

El grueso de los fondos adicionales que se otorgó al sector vivienda se destinó a incrementar los subsidios habitacionales que se conceden anualmente, especialmente los destinados a los grupos de bajos ingresos.

Finalmente, una fracción no despreciable del aumento en los egresos concedidos a la educación se canalizó hacia el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE).

Desde otra perspectiva, cabe señalar que la política social en curso ha puesto particular atención en aquellos desembolsos que representan una inversión social por sobre los gastos corrientes: los primeros crecen a una tasa media anual de alrededor del 50%, en tanto que los segundos lo hacen en sólo 11% (cuadro 4).

Según se aprecia en ese mismo cuadro, también los gastos administrativos han crecido a una tasa media anual de 22%, lo que sugiere un deterioro de la eficiencia del aparato público en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, no es posible realizar afirmaciones categóricas en tal sentido en la medida que una proporción —aunque imposible de determinar— del aumento en los costos administrativos se origina en la creación de nuevas líneas de acción así como de instituciones que, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERMAN) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) tuvieron que hacerse cargo de la instrumentación de los programas dirigidos hacia los “nuevos grupos-objetivo”.

La red social

En esta fase se continuó con la política de subsidios contratados en los sectores de extrema pobreza iniciada por el gobierno anterior.

Para un análisis del monto de los recursos que las AFP e ISAPRES destinan a gastos administrativos, véase *Informe sobre Chile*, 1993, cáps. 4 y 16.

¹² Véase *Informe sobre Chile*, 1993.

CUADRO 4
GASTO PÚBLICO SOCIAL.^a
ESTRUCTURA POR TIPO DE GASTO, 1990 Y 1992
(porcentajes)

<i>Tipo de gasto</i> ^b	1990 %	1992 %	<i>Tasa media anual de crecimiento</i>
Bienestar ^c	9.2	7.6	12.9
Seguridad Social	43.7	39.2	11.6
Servicios Sociales	33.8	33.4	11.1
Educación	16.7	13.8	8.1
Salud	11.4	12.3	20.7
Vivienda	5.7	7.3	30.4
Inversión Social ^d	6.4	11.1	53.3
Administración ^e	7.9	8.7	22.0
TOTAL	100.0	100.0	19.9

^a Programado.

^b Incluye SUF, PASIS, Subsidio de desempleo y programas sociales de emergencia.

Excluye gastos difíciles de clasificar, los cuales representan un 4.9 y 2.9 del gasto social en 1990 y 1992, respectivamente.

^c Subsidios Monetarios (SUF, PASIS, PEM y POJH).

^d Gastos en infraestructura y equipamiento, apoyo a pequeños productores y capacitación laboral.

^e Considera gastos administrativos del Estado Central.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, cifras preliminares. Tomado de Raczynski, Vergara y Vergara (1990).

Se realizaron nuevos esfuerzos para mejorar el monto y la calidad de algunos beneficios. Sin embargo, desde un punto de vista cuantitativo, muchos de esos subsidios han exhibido un comportamiento fluctuante. Así, por ejemplo, en 1992 el promedio mensual de Pensiones Asistenciales (PASIS) y de Subsidio Único Familiar (SUF) fue inferior al concedido en 1987 e incluso en 1984 (cuadro 5).¹³

Pero por otro lado, se amplió el número y aporte energético de las raciones alimentarias que reparte el Programa de Atención Escolar (PAE), no así los alimentos que distribuye el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, los que se han mantenido estancados durante todo el período de transición democrática (cuadro 6).

¹³ Al respecto, véase Vergara (1990), caps. II y III, y Vergara (1993).

CUADRO 5

PENSIONES MÍNIMAS DE VEJEZ Y ASISTENCIALES.
ASIGNACIÓN Y SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR (SUF), 1989-1993

Año	Pensión mínima de vejez			PASIS			Asignación familiar			SUF	
	Monto uni- tario (\$ de dic. de 1992)	Varia- ción %	Núm. (miles)	Valor uni- tario (\$ de dic. de 1992)	Núm. (miles)	Núm. (miles)	Monto uni- tario (\$ de dic. de 1992)	Núm. (miles)	Valor uni- tario (\$ de dic. de 1992)	Núm. (miles)	Subsidio de cesantía ^b núm.
1989	25 772.1	-	15 122	8 852	292.3	3 776.3	1 880	886.1	1 363	886.1	39 245
1990	27 898.2	8.3	14 975	10 156	293.2	3 976.3	1 395	880.6	1 396	880.6	33 845
1991	31 275.7	14.5	14 875	10 898	288.5	4 020.9	1 492	885.2	1 492	885.2	30 246
1992	31 950.0 ^a	2.2	n.d.	14 142	290.7	n.d.	1 550	-	1 550	-	-
1993	28 723.0	10.0	n.d.	12 569 ^b	n.d.	n.d.	1 654 ^b	-	1 735	-	-

^a Corresponde a la que se otorga al tramo inferior de ingresos.

^b A noviembre.

FUENTE: Superintendencia de seguridad social, Informe Trimestral y cifras no publicadas.

El problema reviste particular gravedad debido a que históricamente ha quedado demostrado que las tasas de mortalidad y desnutrición infantiles responden con inusitada rapidez a los cambios en la distribución de alimentos (Vergara, 1990; Raczynski, 1992).

Si bien la matrícula de los jardines infantiles a cargo de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) ha crecido, no ocurre lo mismo con la educación prebásica a cargo del MINEDUC, cuyos niveles de cobertura se han estancado e incluso han disminuido.

El número de raciones que distribuye diariamente el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PAE) aumentó significativamente en 1990 para estancarse durante los dos años siguientes y causar luego un nuevo repunte en octubre de 1992 (cuadro 6).

CUADRO 6
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN COMPLEMENTARIA (PNAC)
Y DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE), 1987-1992

Años	PNAC ^a Alimentos distribuidos (miles de toneladas)			PAE		Aporte calórico (diario)
	SUBPROGRAMAS			Raciones diarias (miles)		
	Básico	De refuerzo	Total	Desayuno/ merienda	Almuerzos	
1989	13.3	15.1	28.3	486.2	484.2	700
1990	13.7	14.6	28.3	596.9	562.3	1 000
1991	17.5	11.1	28.6	588.5	579.4	1 000
1992	n.d.	n.d.	—	—	—	1 700

^a A éstos se agregan los alimentos distribuidos por el SNSS a beneficiarios que se controlan en ISAPRES, si bien son bastante reducidos.

FUENTE: Ministerio de Salud, *Anuario de Recursos y Atenciones*, años respectivos y cifras no publicadas; y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

Las desigualdades distributivas

Pese al aumento que en el bienio examinado experimenta tanto el empleo como las remuneraciones, la distribución del ingreso y el bienestar experimentó cambios de gran envergadura.

En efecto, los ingresos provenientes del salario que perciben los hogares pertenecientes al quintil más pobre de la población aumentaron sólo de 4% a 4.3%, en tanto que los que en ese mismo período percibió el quintil de más altos ingresos disminuyó aun que sólo de 55.1% a 54.3 por ciento.

CUADRO 7a
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO,
SEGÚN COMPONENTES POR QUINTILES, 1990
(porcentajes)

<i>Quintiles (de menor a mayor)</i>	<i>Ingresos del trabajo</i>	<i>Pensiones</i>	<i>Ingresos por capital</i>	<i>Ingreso autónomo total^a</i>	<i>Subsidios monetarios^b</i>	<i>Ingresos monetarios totales^c</i>
I	4.3	3.7	0.3	4.1	36.4	5.3
II	9.4	8.4	0.4	9.4	24.9	9.4
III	13.4	14.8	3.3	13.3	19.0	13.3
IV	18.6	24.9	13.5	19.0	12.3	19.0
V	54.3	48.1	82.5	53.0	7.4	53.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 7b
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO,
SEGÚN COMPONENTES POR QUINTILES, 1991
(porcentajes)

<i>Quintiles (de menor a mayor)</i>	<i>Ingresos del trabajo</i>	<i>Pensiones</i>	<i>Ingresos por capital</i>	<i>Ingreso autónomo total^a</i>	<i>Subsidios monetarios^b</i>	<i>Ingresos monetarios totales^c</i>
I	3.9	3.7	0.3	3.8	26.7	5.0
II	9.0	8.4	0.4	8.5	18.3	9.1
III	13.2	14.8	3.3	12.8	14.0	13.1
IV	18.6	24.9	13.5	19.1	9.1	19.0
V	55.3	48.1	82.5	55.8	5.4	53.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Ahora bien, si en los ingresos se incluyen las pensiones generales, la distribución del ingreso resultó, aunque muy levemente, más equitativa: entre 1989-1992 las entradas percibidas por el quintil inferior elevaron su participación en el ingreso autónomo total de 3.8% a un 4.1%, en tanto que las del quintil más acomodado se redujeron de 55.8% a 45%. Es decir, tampoco en este caso las condiciones distributivas registraron cambios de mayor importancia.

CUADRO 7c
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO,
SEGÚN COMPONENTES POR QUINTILES, 1992
(porcentajes)

Quintiles (de menor a mayor)	Ingresos del trabajo	Pensiones	Ingresos por capital	Ingreso autónomo total ^a	Subsidios monetarios ^b	Ingresos monetarios totales ^c
I	4.0	3.9	0.3	3.0	36.4	5.2
II	9.2	8.9	0.4	8.7	23.5	9.3
III	13.1	15.5	3.8	12.9	18.0	13.2
IV	18.5	25.9	13.0	19.1	11.7	19.0
V	55.1	45.8	82.5	55.4	7.0	53.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^a Incluye además, donaciones, mesadas y pensiones matrimoniales.

^b Incluyen: PEM, POJH, PIMO, SUF, Asignaciones Familiares, PASIS, y Subsidios de Cesantía y Maternal.

^c Corregido por efecto-precio. Incluye arriendos imputados.

FUENTE: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Económicos, "Impactos de la Política Económica y Social en 1991 y Estimaciones para 1992", noviembre, 1992.

Por su parte, los subsidios monetarios (PASIS, SUF, Asignaciones Familiares, Subsidios de Cesantía y Maternal) que distribuye la red social tampoco llegaron a producir un cambio distributivo de verdadera envergadura: en los tres años examinados, el quintil más pobre elevó su participación tan sólo de 5% en 1990 a 5.3% dos años después, en tanto que el de más altos ingresos se redujo en un 0.7 por ciento%.

De esta manera, y sin considerar el impacto de las políticas sectoriales (educación, salud y vivienda), los cambios en las condiciones distributivas que produjo la acción del Estado a través del gasto social en el período 1989-1992 no tuvieron el alcance esperado. Por el contrario, transcurridos dos años de gobierno, siguen siendo bastante similares a las existentes al dejar el poder el gobierno militar.

A su vez, los ingresos que en 1992 percibía el 20% de los hogares de mayores ingresos continuaron siendo superiores en más de 10 veces a los que ese mismo año recibía el quintil inferior (MIDEPLAN, 1992).

Pese a lo anterior, y como hemos visto antes, en este período se logró reducir el porcentaje de la población afectada por situaciones de pobreza crítica e indigencia. Sin embargo, ello tampoco es atribuible en lo fundamental al impacto del gasto social sino a la menor inflación que acompaña el aumento del empleo y las remuneraciones inducido por el crecimiento de la economía.

Desafortunadamente, no se dispone aún de antecedentes distributivos acerca del efecto del aumento del gasto social registrado en 1990-1992. Se sabe que éste constituyó históricamente un importante instrumento distributivo que permitió

reducir las desigualdades económicas y sociales,¹⁴ lo que era especialmente válido en el caso de los hogares más pobres debido a que los servicios públicos gratuitos junto con las transferencias y programas sociales integran un componente considerable de sus ingresos.

No obstante, incluso si en el mejor de los casos el aumento en el gasto social registrado en el período examinado se hubiese centrado íntegramente en el quintil más pobre de la población —lo que sin duda está lejos de lo ocurrido en la realidad, puesto que la mayor parte de tales recursos se designa a financiar programas de corte universalista—, aún se habrían mantenido desigualdades apreciables: el quintil inferior habría elevado su participación del ingreso monetario así generado de 5.1% a 7.8%, en tanto que el más acomodado la habría reducido de 53% a un 45% (cuadros 7a, 7b y 7c).¹⁵

Si bien lo anterior no representa más que un simple ejercicio matemático, es útil para subrayar las limitaciones que tiene el gasto social para lograr por sí sólo avances importantes en materia de equidad.

La conservación del modelo de bienestar precedente

A pesar de los cambios que durante la fase que termina el próximo mes de marzo experimentó la orientación de la política social en comparación con la que guiaba la acción social bajo la administración anterior, y en particular la importancia que a diferencia del modelo neoliberal atribuye a los aspectos redistributivos y a la necesidad de poner límites a los mercados, y del propósito del actual gobierno de instaurar un modelo de bienestar social participativo, en la práctica, el primero se ha mantenido sin modificaciones de fondo. Si bien es cierto que se ha incrementado la función social del Estado, no es menos cierto que continúa regido por una lógica de mercado, por lo que se ha logrado revertir sus tendencias excluyentes y segmentadoras.

En efecto, salvo honrosas excepciones,¹⁶ el Estado —ya sea el gobierno central o las sociedades descentralizadas— y el sector privado empresarial siguen siendo los únicos agentes responsables de gestionar y proveer servicios sociales. Los mecanismos, instrumentos y medios institucionales de la política social siguen

¹⁴ Véase al respecto, Foxley, Anita y Arellano (1990); Haindl y Weber (1986), y Haindl, Budnich e Irrarázabal (1990).

¹⁵ Si, en cambio, mantenemos el supuesto de la plena focalización del gasto y comparamos la distribución de los ingresos del trabajo con la del ingreso autónomo resultante —excluidos los ingresos de capital—, tendríamos que en 1992 las disparidades distributivas disminuyeron de manera considerable; el quintil más pobre elevó su participación en el ingreso autónomo así generado de 4.3% a 8.4%, con lo cual prácticamente la habría duplicado. Por su parte, ese mismo año, el 20% de los hogares de más altas rentas redujo su participación en el ingreso autónomo total de 54.3% a 51.6 por ciento.

¹⁶ Es, por ejemplo, el caso de los programas que han puesto en marcha el FOSIS y el SERNAM, que incorporan la participación de ONG y de los propios beneficiarios en su gestión.

siendo también los mismos. No se han modificado tampoco las normas que regulaban el financiamiento de los servicios y que determinan el traspaso de recursos estatales hacia los servicios privados.¹⁷

Las políticas dirigidas hacia la extrema pobreza han conservado en lo sustancial su carácter asistencial. Así, por ejemplo, se estima que los afiliados de las ISAPRES captan en promedio el 79% de las cotizaciones para atenciones médicas que hacen a la previsión, en tanto que quienes se atienden por el sistema estatal reciben por ese concepto solamente el 40% de los aportes que hacen al FONASA.¹⁸ A ello deben añadirse los recursos públicos que van a parar a manos de las ISAPRES por concepto de pago de los subsidios maternal y de incapacidad laboral, y de las acciones de protección y fomento de la salud, las cuales continúan siendo de responsabilidad estatal.¹⁹

Una situación muy semejante se produce en la previsión: también los cotizantes de las AFP captan un elevado porcentaje de los fondos que el Estado debe destinar al sector,²⁰ y las discrepancias entre las pensiones que reciben los afiliados a uno u otro sistema son alarmantes y crecientes.²¹

A propósito de lo anterior, hay que reiterar que si bien el objetivo de lograr una igualdad razonable no puede recaer exclusivamente en la política social, es en la debilidad que ha demostrado la acción social de la actual administración, ya sea para promover cambios realmente significativos en la institucionalidad social *dual* heredada del gobierno militar, o para modificar el sistema de financiamiento de los servicios donde con seguridad se ubican los vacíos de su política social y las limitaciones para promover una mejoría apreciable en la distribución del ingreso y el bienestar y atenuar las profundas desigualdades que provoca la operación del libre mercado, tanto en la economía como en los servicios sociales y en el ámbito laboral.

Finalmente, cabe hacer un comentario: la historia parece tener un carácter marcadamente persuasivo, lo que no es sorprendente si se recuerda que son los factores estructurales los que implican en lo fundamental la persistencia de los hechos.

¹⁷ Cabe señalar que incluso el sistema de salud de Libre Elección Estatal, en el cual quienes se atienden a través de él deben cancelar parte de los servicios médicos que reciben, genera actualmente un pequeño excedente destinado a financiar las atenciones médicas que reciben quienes no pueden costearse las.

¹⁸ Véase documento preparado por la presidencia del Colegio Médico de Chile, *El Mercurio*, 4 de julio de 1993 e *Informe sobre Chile*, 1993.

¹⁹ Es preciso consignar además que las ISAPRES continúan poniendo trabas a los afiliados de más alto costo, como es el caso de las personas de mayor edad, los enfermos crónicos y quienes tienen un mayor número de cargas familiares, lo que en definitiva constituye una discriminación adicional contra los más pobres.

El gobierno ha enviado al Parlamento proyectos que pretenden introducir modificaciones —aunque menores— al funcionamiento de dichos servicios, pero hasta ahora ninguno de ellos ha terminado su tramitación parlamentaria.

²⁰ Esto, como vimos, se origina tanto en el pago del “bono de reconocimiento” a quienes se trasladan desde el antiguo al nuevo sistema, como al aporte de recursos que debe hacer el Estado a los afiliados que no han logrado acumular un fondo que les permita financiar una pensión mínima.

²¹ Véase Vergara (1993b).

Posiblemente en eso radique la explicación del continuismo tal vez no deseado del neoliberalismo en Chile.

PERSPECTIVAS FUTURAS: TAREAS Y DESAFÍOS PENDIENTES

Los resultados, al igual que las insuficiencias y vacíos de la política social aplicada por la coaliciente gobernante, dejan en manos de la futura administración la responsabilidad de abordar importantes vacíos y tareas no resueltas, en tanto que cualquier balance del camino recorrido o la propia observación de la realidad lo obligará a plantearse desafíos de gran complejidad y relevancia. Pese a ello, estos retos y problemas no aparecen en la agenda. En la página siguiente se discuten brevemente las que estimamos de mayor relevancia.²²

Es importante precisar en primer lugar que así como en las primeras secciones de este trabajo se analizaron los objetivos de la política social en curso y sus primeros resultados desde sus propios criterios y prioridades, el análisis que se efectúa en esta sección se inspira en premisas externas a ella. El propósito es aportar ideas a cualquier debate sobre la política social que se encuentre desprovisto de ideologismos estériles o de posiciones extremas. Asimismo, perfilar sugerencias tanto para la solución de los problemas que quedan aún sin resolver como para enfrentar eventuales disyuntivas que pudieran presentarse en el futuro, e idealmente, poner estas ideas en el debate público para que se tomen en consideración en la labor realizadora del próximo gobierno.

Deseamos además dejar claramente establecido que los planteamientos así como las ideas y sugerencias que aquí se hacen sólo tienen validez en el marco de una acción social estatal cuyas principales metas sean la igualdad de oportunidades y la lucha contra la pobreza crítica.²³

Modificaciones a la legislación laboral: la expansión de la negociación colectiva

Si la gestión que asumirá el mando pretende seguir avanzando hacia grados cada vez mayores de igualdad y justicia en las relaciones laborales, deberá inevitablemente introducir innovaciones adicionales a la institucionalidad laboral regresiva impuesta en 1981 y parcialmente modificada en marzo de 1990. En lo fundamental, tendrían que apuntar a allanar el camino para que también las remuneraciones de los sectores laborales que por tener una inserción precaria en el mercado de trabajo —los trabajadores informales, temporeros, ocasionales y por cuenta propia— se reajusten a medida que se incremente la productividad.

²² Es importante destacar que al menos el programa de gobierno de Eduardo Frei no contempla ninguna de las metas que a continuación se examinan. *El Mercurio*, 5 de octubre de 1993.

²³ Desde un enfoque teórico conceptual diferente, podríamos expresarlo en términos de que aquí no nos estaríamos situando “desde la lógica del poder”.

Hasta ahora, ninguno de ellos ha podido hacer uso de la negociación colectiva ni del derecho de huelga para presionar por una mejor calidad de sus empleos y participar del aumento de la productividad. Como consecuencia directa de ello, sus condiciones laborales son inciertas y su derecho a participar prácticamente nulo, todo lo cual hace que su situación sea fuente permanente de inestabilidad e inseguridad.

Tendrían además que buscarse nuevos instrumentos, mecanismos y arreglos institucionales que permitan que también los desempleados puedan presionar por un mayor acceso a oportunidades ocupacionales o, en su defecto, a programas especiales de capacitación.

Pero también las relaciones con los sectores laborales que se beneficiaron con los cambios a la ley laboral en 1990 manifiestan un progresivo descontento. Esto se manifiesta en la creciente agitación, que ha terminado asumiendo las modalidades más tradicionales de presión por reivindicaciones, y todo parece indicar que era difícil de detener e incluso se acentuará en los años venideros. Las organizaciones de los trabajadores afirman que se debe a la falta de cumplimiento de los acuerdos concertados entre ellos, entre el propio gobierno y los partidos y fuerzas sociales de oposición, lo que habría derivado en una gigantesca cantidad de demandas comprimidas que han quedado sin respuesta, en particular en lo relacionado con las remuneraciones, los beneficios comprometidos y las relaciones laborales.²⁴

Otro problema que hasta ahora no ha encontrado solución —si bien todo parece indicar que quedará resuelto durante lo que queda del actual gobierno— es la creación de un seguro de cesantía. La CUT al menos se encuentra en este momento ejerciendo (septiembre de 1993) fuertes presiones en favor de la adopción de esa medida.

Ampliación de la cobertura de la seguridad social

Como ya hemos visto, en 1992 tan sólo el 55% de la fuerza de trabajo cotizaba en algún sistema previsional. Es sabido que entre los grupos desprotegidos predominan los mismos sectores laborales que la legislación laboral actual excluye: a los trabajadores ocasionales, por cuenta propia, los cesantes, quienes recién comienzan su vida productiva y los asalariados de pequeñas empresas. Es así que se estima, por ejemplo, que prácticamente tres cuartas partes de los trabajadores independientes carecen de previsión debido sobre todo a que la tasa de cotización les resulta excesivamente elevada para sus exiguos ingresos.

Es posible identificar una serie de factores que se ocultan debido a esta situación, pero aquí nos interesa destacar sólo uno de ellos, que es tal vez el que menos

²⁴ Véase, entre muchos otros, las declaraciones del vicepresidente de la Central Única de Trabajadores (CUT), Arturo Martínez, en *La Segunda*, 7 de octubre de 1993. Los empleadores, en cambio, confiesan explicárselas por la influencia de posiciones de tipo partidista.

atención ha recibido. Nos referimos al riesgo que implica cualquier incremento desmedido en el valor de los subsidios monetarios que se otorgan a los grupos más necesitados —SUF, Subsidio de Cesantía, entre otros. La medida puede fácilmente desestimular la afiliación de los trabajadores a la seguridad social por cuanto, a diferencia de los beneficios previsionales tradicionales, tales subsidios no requieren de una contribución monetaria de parte del beneficiario. Lo anterior se confirma con el hecho de que éstos han alcanzado en muchos casos (SUF, entre otros) el mismo valor real que los beneficios mínimos que reciben quienes sí cotizan, que son a los que tendrían acceso sus actuales beneficiarios.

Se desprende de lo anterior que una de las tareas más acuciantes para el próximo gobierno en esta materia es no sólo buscar mecanismos que permitan ampliar de manera significativa la cobertura previsional, sino también racionalizar tanto los requisitos de acceso al sistema como los criterios que se aplican para reajustar los subsidios.²⁵

Focalización de los recursos y ciudadanía social

El tema de la focalización de los recursos sociales ha sido objeto de permanente controversia. A menudo se escuchan planteamientos en el sentido de que para avanzar en la erradicación de la pobreza se tendría que dirigir una proporción mayoritaria, si no es que la totalidad del gasto social hacia los grupos afectados.

Sin embargo, quienes esgrimen tales argumentos olvidan varias cosas. En primer lugar y como vimos antes, el otorgamiento de subsidios dirigidos a los más pobres constituye un desestímulo a que éstos se incorporen tanto a la fuerza laboral como al sistema previsional. En segundo lugar, y posiblemente más relevante, ninguna política social puede tener como único objetivo la superación de la pobreza. Tan importante como esto es el propósito de crear bases de desarrollo a través de inversiones en capital humano —objetivo de prioridad ampliamente reconocida— que aseguren que las que se realicen en capital fijo se traduzcan en un efectivo aumento de la productividad. De no compatibilizarse ambos objetivos, se correría el grave riesgo de detener el proceso de inversión y crecimiento, lo cual a su vez impediría que los salarios y el empleo siguieran aumentando y que se generaran nuevos recursos para destinar a la satisfacción de las necesidades sociales.

Como es obvio, algo muy diferente son los esfuerzos por perfeccionar la selectividad de los programas focalizados que actualmente existen. Más aún, cualquier medida que se adopte para reducir la filtración de beneficios hacia otros grupos menos necesitados es legítima e indispensable.

²⁵ Como no es difícil apreciar, este problema plantea una disyuntiva que no resulta fácil resolver puesto que el incremento del valor de los beneficios que favorecen a los más pobres es también una medida eminentemente justa.

Ahora bien, dada la magnitud de la pobreza que exista en cada momento y los recursos sociales disponibles por un lado, y las tasas esperadas de crecimiento de la economía por el otro, tendría que ser posible estimar los fondos que es necesario destinar a programas focalizados y cuántos a inversiones en capital humano. Ello permitiría establecer la factibilidad y oportunidad de que, sin comprometer ninguna de estas metas primordiales ni desatar desequilibrios en las cuentas fiscales, se encare un tercer objetivo potencial de la acción social que hasta ahora prácticamente no ha sido contemplado: canalizar un porcentaje de los fondos sociales a garantizar a toda la población normas mínimas de salud, educación, etc. Pero éstas, que deberán ser históricamente determinadas, ya no serían las requeridas para satisfacer tan sólo las necesidades más esenciales, sino aquellas capaces de generar condiciones para que todos los chilenos puedan realizar al máximo sus potencialidades y aprovechar con plena libertad las diversas oportunidades que se les presenten a lo largo de sus vidas.

Se trataría, en otras palabras, de asegurar a todos los chilenos una efectiva *ciudadanía social* que complemente las ciudadanías económica y política, una vez que la disponibilidad de recursos fiscales así lo permita. Con toda seguridad, cuando se haya avanzado sustancialmente en la erradicación de la pobreza, la política social será progresivamente evaluada, no ya por el grado en que dirige los recursos que se le destinan, sino en función de su capacidad de asegurar ese mínimo indispensable a toda la población. Sólo a partir de entonces y aun cuando todavía subsistan desigualdades económicas, se podrá hablar con propiedad de la existencia de una sociedad integrada y efectivamente igualitaria, en la cual imperan iguales oportunidades para todos.

Reforma del área social del Estado

Si se desean evitar desequilibrios macroeconómicos y consolidar los logros alcanzados en materia de inflación, es muy probable que el gasto social ya no pueda alcanzar las elevadas tasas de los dos y medio años anteriores; es decir, superiores a las tasas de crecimiento de la economía. De hecho, ya los desembolsos parecen haber alcanzado un tope difícil de superar, según lo demuestra el presupuesto de 1993, que contempla un aumento de los recursos sociales del orden del 7%,²⁶ cifra muy similar o levemente superior a la tasa de crecimiento de la economía que se proyecta para el año (5.6-6%). Para el año entrante incluso no se contempla ningún tipo de ampliación de los programas sociales.²⁷

¿De dónde entonces obtener nuevos fondos para continuar la lucha contra la pobreza? ¿Cómo seguir avanzando hacia una mayor equidad social?

²⁶ La tasa es en realidad superior a la de crecimiento debido a que la Ley de Presupuestos se discutió cuando se proyectaba una tasa superior.

²⁷ Véase "Exposición del Estado de la Hacienda Pública", *El Mercurio*, 16 de septiembre de 1993.

Una primera respuesta y la más evidente de todas a esas interrogantes es mejorar la productividad del gasto social para poder liberar recursos y continuar en la búsqueda de los objetivos prioritarios. Para ello, una de las primeras medidas que tendría que instrumentar el Estado, asumiendo las funciones reguladoras y fiscalizadoras que le son propias, es definir normas de calidad y cobertura de los servicios que éstos estén obligados a respetar orientando así los recursos en la dirección deseada.

Por otra parte, si la relación de fuerzas sociales y políticas lo permitiera, sería posible obtener mayores recursos mediante el impulso de nuevas modificaciones tributarias con el objeto de que los recursos recaudados puedan canalizarse hacia los objetivos mencionados.

Pero lo que tal vez tendría mayor impacto sobre el incremento de la productividad y, en consecuencia, sobre los recursos sociales disponibles, es la decisión de afrontar de una vez por todas la formidable pero impostergable tarea que representa reestructurar el área social del Estado, la que a su vez no es sino una de las dimensiones necesarias de otra meta de incluso mayor alcance y envergadura: la reforma y modernización global de éste.

La tarea presenta sin lugar a dudas dificultades y una complejidad desconocida en la historia de las políticas públicas. Entre muchas otras cosas, requiere que el Estado esté dispuesto a hacer frente a muchos intereses creados en el aparato público. Las medidas y reformas tendientes a superar la actual fragmentación sectorial e institucional de la política social y la consiguiente duplicación de funciones y despilfarro de recursos no podrá impedir que muchos intereses enclavados en el aparato social del Estado se resentan severamente. Pese a ello y a todos los costos y dificultades de diversa índole que será necesario afrontar, no se visualiza otra manera de lograr un Estado ágil y eficiente, capaz de definir una política social unificada, y por tanto, de mayor impacto, que permita así continuar en la lucha para erradicar la pobreza y en la búsqueda de grados cada vez mayores de equidad.

Está además la necesidad de responder a la población en torno a una preocupación que se encuentra en la primera línea de sus inquietudes: ¿por qué no reducir el gasto en defensa para destinarlo a fines sociales?²⁸

Al respecto cabe señalar que, de acuerdo con declaraciones de un alto personero de gobierno, se realizaron esfuerzos enérgicos en tal dirección, para lo cual se procedió a través de un programa gradual de llamado a retiro de un número creciente de uniformados.²⁹ Sin embargo, según ese mismo personero, durante el año en curso se retiró sólo a 400 efectivos.

²⁸ La Ley de Presupuesto de 1994 contempla un gasto en Defensa levemente inferior al gasto en Educación (278 000 vs. 505 000 pesos) según afirmaciones del mismo personero a *El Mercurio*, 30 de septiembre de 1993.

²⁹ Declaraciones formuladas por J. P. Arellano, director de Presupuestos, *El Mercurio*, 29 de agosto de 1993.

Otra pregunta no menos legítima que muchos se repiten con frecuencia es por qué es ineluctablemente necesario respetar ante todo los equilibrios macroeconómicos, los cuales con cada vez mayor fuerza se mencionan como si fueran fines en sí mismos.

Es cierto que existen poderosas razones para ello: entre otras, la necesidad de no crear obstáculos al proceso de inversión y de evitar los efectos regresivos que a la postre cualquier tentación de menospreciar su importancia puede acarrear, y la comprensible dificultad de las personas para visualizar que existe un sacrificio realmente compartido. Ello dificulta mucho lograr su apoyo no sólo al gobierno en turno sino también a las propias instituciones democráticas.

Con todo, reconociendo la validez de lo anterior, insistimos en la importancia de que cuando se adopten decisiones, ya sea económicas o de carácter social, bajo ningún concepto se olvide que en definitiva —y así lo ha reiterado al menos a nivel del discurso el gobierno de la Concertación— la equidad y el bienestar generalizado son uno de los grandes imperativos éticos, sociales y políticos, y en consecuencia, una de las metas primordiales de cualquier política de Estado.

Finalmente, un problema importante que habría que tener presente es que las opciones de política social que se adoptan se complementan todas entre sí y con las de política económica,³⁰ es decir, carecen de autonomía. Ello otorga especial relevancia al cuidado que se debe tener al adoptar medidas en cualquiera de estos ámbitos.

Las relaciones público-privadas

No tenemos duda alguna de que la complementariedad entre lo público y lo privado, al menos en los sectores sociales, es imprescindible y constituye un reto del que parten nuevas realidades que será preciso enfrentar.

En esta materia cabe señalar que, cumpliendo con su responsabilidad social, también el sector privado debería involucrarse en la tarea de combatir la pobreza. Su aporte, conjuntamente con los recursos que el Estado destina a lo social, posibilitarían la ampliación de la actual “red social” y la creación simultánea de una *red básica* que, además de lo anterior, se hiciera cargo de proteger a los otros grupos igualmente vulnerables: los sectores de la tercera edad, las mujeres pobres jefas de hogar, etc. Es evidente que con ello la lucha contra la pobreza adquiriría particular celeridad y a su vez acercaría las otras metas que debiera reconocerse a la acción social del Estado: la garantía a todos los chilenos de una *ciudadanía social*.

De hecho, ellos incluso tendrían que cooperar en el combate contra la miseria. Pero si ya ha resultado difícil comprometer su participación en labores educativas

³⁰ Se encuentran “indexadas” unas a otras, para utilizar una expresión de moda. El término pertenece a Gabriel Salazar.

—más cercanas a sus intereses en la medida que dan lugar a la formación de capital humano para sus empresas— no es difícil imaginar los obstáculos que enfrentaría un objetivo como el antes mencionado. Con todo, el problema continuará siendo un desafío irrenunciable que exigirá a su vez un papel aún más activo del Estado en tanto entidad normadora y supervisora.

Hacia un modelo de bienestar social participativo

Si en el próximo período presidencial se intenta perfeccionar la eficiencia e impacto del esfuerzo social en un contexto de progresiva equidad, forzosamente deberá contarse con la firme voluntad del mandatario para instaurar un sistema de políticas sociales —o de bienestar social— igual o muy similar al que pretendía imponer el gobierno actual.

Como es evidente, una de las primeras iniciativas que ello importa es la reestructuración de las relaciones de los sectores público y privado en la prestación de servicios, y en particular, la creación de sistemas de financiamiento y estrictas regulaciones al funcionamiento de las ISAPRES y AFP tendientes a poner fin a las ineficiencias y desigualdades que éstas presentan en sus actuales formas de operación.

Sin embargo, aquí nos interesa discutir otras iniciativas también imprescindibles de abordar: las que se refieren a la acción social municipal. Si los problemas de desigualdad deberán ser enfrentados fundamentalmente desde el gobierno central, es en el plano local donde se librarán las luchas más importantes para combatir la pobreza. De ahí la necesidad de tomar medidas que pongan fin al excesivo centralismo que aún persiste en el país y así avanzar en la descentralización de las decisiones vinculadas con los programas y servicios sociales, sean éstos de alcance sectorial o regional.³¹ La tarea requiere antes que nada la transferencia, desde el ámbito central hacia las instancias regionales y municipales, de recursos financieros muy superiores a los que se les han asignado hasta ahora. En caso contrario, resulta muy poco factible cualquier intento por mejorar el alcance e impacto de las acciones que se emprenden³² debido a que sólo así sería posible cumplir con uno de los requisitos más decisivos para alcanzar la erradicación de la

³¹ Puede que esto último no sea el único ni tal vez el principal objetivo de la descentralización político-administrativa, pero es el que nos interesa discutir en este trabajo.

³² Lo anterior no debe confundirse con una supuesta mayor capacidad que tendrían los organismos descentralizados para formular políticas sociales integradas que unifiquen programas y presupuestos de reconocida efectividad. Por el contrario, si se desea asegurar su eficiencia e impacto al aplicar políticas sociales unificadas a determinado tiempo de su diseño deben continuar siendo responsabilidad del gobierno central. Lo que de las unidades descentralizadas se requiere para contribuir en esa dirección es la existencia de canales fluidos de transmisión de las decisiones hacia los niveles inferiores. Por otra parte, deben tener una gran flexibilidad para adaptarlas a las características y necesidades de su respectivo entorno local.

pobreza: acercar las soluciones a las verdaderas necesidades y problemas del entorno más inmediato de los potenciales beneficiarios.³³

Pero tampoco lo anterior basta si lo que se pretende no es sólo aumentar el impacto y eficiencia de la acción social municipal, sino además promover su equidad,³⁴ que es en definitiva la meta que persigue el proceso descentralizador. Pero ello requiere que, además de contar con mayores atribuciones y recursos, los organismos descentralizados dispongan de una dotación adecuada de recursos humanos calificados e idóneos en los temas relevantes de la política social para que puedan aportar a la búsqueda de soluciones válidas y pertinentes a los problemas existentes y a los nuevos que pudieran presentarse.

Pese a ello, salvo esfuerzos más o menos aislados realizados en un número también muy reducido de comunas, la formación profesional y la capacitación técnica de los funcionarios municipales en el diseño, formulación y evaluación de programas y proyectos sociales, y en la gestión y supervisión de los servicios, ha constituido hasta ahora una práctica excepcional —por no decir, inexistente— en las acciones de los municipios y amenaza seriamente con permanecer fuera del horizonte de las posibilidades.³⁵ Ha sido, hasta ahora, la virtual ausencia de entidades locales de esas características la fuente de una de las raíces más profundas de su actual debilidad, la que se expresa en las múltiples limitaciones de la más variada índole que deben enfrentar cotidianamente en lo que a acción social se refiere.³⁶ Corresponderá en consecuencia a los futuros conductores políticos de la fase que se inicia a comienzos de 1994, realizar esfuerzos vigorosos por superar tales deficiencias dentro de un plazo razonable.

No obstante, en esta sección nos interesa destacar otro aspecto del problema que hasta este momento prácticamente no ha sido considerado: los municipios dotados de atribuciones y competencias, y sobre todo de un eventual volumen

³³ Es cierto que tanto o incluso mayor significación puede tener la participación en las decisiones que se adoptan en los Consejos Económico-Sociales de Desarrollo Comunal. Sin embargo, en ningún caso sustituye la intervención de la población en los programas de carácter social puesto que las decisiones que se adoptan en ese organismo por lo general se refieren a problemas más globales de la respectiva comunidad —son en este sentido eminentemente “públicas”—, en tanto que las segundas están vinculadas a problemas que afectan más directamente a las personas, ya sea en su experiencia cotidiana o en su vida comunitaria, por lo que en ningún caso puede considerárselas de menor validez o importancia.

³⁴ Lo anterior no debe confundirse con una supuesta mayor capacidad de los organismos descentralizados de formular políticas sociales integradas, de reconocida mayor efectividad, tarea cuyo diseño debe necesariamente seguir en manos del gobierno central.

³⁵ Por cierto que la tarea es de largo plazo y de muy lenta concreción; a pesar de ello, uno esperaría encontrar al menos ciertos indicios de mayores esfuerzos en esa dirección, por precarios y de limitado alcance que sean al principio.

Funcionarios y profesionales del sector público entrevistados a fines de 1992 reconocen que ésta es una de las más graves carencias de que adolecen las instituciones del área social, pertenezcan éstas al nivel central o, con mucha mayor razón, a las entidades descentralizadas. Véase al respecto, Raczynski, Vergara y Vergara (1993).

³⁶ No debe olvidarse que la debilidad y la exclusión —entendida esta última como ausencia de participación— se retroalimentan entre sí reforzándose acumulativamente una a la otra.

apreciable de recursos, estarán siempre expuestos al riesgo de que la asignación de los fondos sociales se convierta en fuente de nuevas prácticas discriminatorias y/o en modalidades renovadas de clientelismo estatal. Por demás está subrayar que si ello ocurriera, se desvirtuarían todos los loables propósitos que se atribuyen al proceso de descentralización.³⁷

Es allí entonces donde corresponde a la participación de la sociedad civil y de sus organizaciones (ONG, organizaciones comunitarias, centros de padres, etc.) realizar una contribución de vital importancia.³⁸ En efecto, la gestión participativa —que debe ir acompañada de la conducción regulatoria y fiscalizadora del gobierno central—, constituye uno de los expedientes más eficientes —si no el más importante de todos— de la posibilidad de lograr que se haga un uso realmente eficiente y equitativo de los recursos sociales disponibles.

Cabe señalar por otro lado que la viabilidad de semejante objetivo está sujeta a una condición esencial: el surgimiento y progresiva consolidación de una sociedad civil fuerte,³⁹ que haya desarrollado aptitudes y comportamientos que le permitan intervenir con eficiencia en las decisiones locales vinculadas con política social y la asignación de los recursos. Sin embargo, hasta el momento sólo se había reconocido en toda su complejidad y potencialidades la relación entre descentralización y participación —incluidas las mediaciones que representan la mayor eficiencia e impacto de la acción social—, pero la relación que se da entre ambos procesos y los avances hacia una sociedad más equitativa que ellos pueden conllevar no ha sido hasta ahora objetivo de consideración y análisis profundos.⁴⁰

De ahí que no constituya una garantía suficiente de la instauración de un modelo de bienestar que haga de lo participativo algo central, la factibilidad de este

³⁷ Por cierto que también existe la otra amenaza, potencialmente tan grave como la primera cuando las organizaciones cuentan con personas especialmente calificadas: la “oligarquización” de las organizaciones sociales.

³⁸ En relación con el tema de la participación desearíamos hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, reconociendo que puede considerársela como una forma interior de participación, no podemos evitar la resistencia que nos provoca reconocer como tal a la colaboración directa de los beneficiarios en la producción de sus propios bienes y que los organismos públicos, sean centrales, regionales o municipales, han contribuido a financiar. Estamos más cerca de quienes las han calificado metafóricamente de “segunda o tercera jornada”, lo que es más grave aún si se considera que recae sobre personas que en su mayoría tienen trabajos pesados y que se desempeñan en condiciones laborales a menudo deplorables.

³⁹ En el sentido antes indicado consideremos que pese a los avances en esa dirección que se dieron en las últimas décadas, aún no puede decirse que la sociedad chilena se ha fortalecido. Consideramos que en la práctica, al menos desde el punto de vista que nos interesa, esos organismos son en realidad bastante débiles, debilidad que tiene la misma causa que la fragilidad que presentan los organismos descentralizados, esto es, la ausencia en la inmensa mayoría de los casos de organizaciones y dirigentes sociales técnicamente competentes en la formulación, administración y control de la acción social descentralizada y del grado de eficiencia y equidad con que se utilizan los recursos. Ha sido ése, en efecto, uno de los principales obstáculos que han conspirado contra el desarrollo de una participación social efectiva —y no meramente formal o ritual, como hasta ahora, cuando llega a darse— y en consecuencia, contra la obtención de las actas igualitarias.

⁴⁰ Es necesario insistir en un aspecto que ya fue examinado pero que fácilmente podría producir confusiones: así como la descentralización no desata automáticamente la participación social, tampoco

objetivo está sujeto, entre otras cosas, a los esfuerzos que se realicen en favor de tal proceso, de modo que acompañe los avances que se den en la descentralización.⁴¹ Por otro lado, los avances que con ello se obtengan dependerán, como una de sus condiciones fundamentales, de los que se logren en la formación y capacitación técnica, tanto de funcionarios municipales como de dirigentes sociales, en las técnicas y metodologías propias del manejo de programas y servicios sociales. Sólo cuando ello se haga realidad, podremos decir que estamos en presencia de un efectivo *poder social* (del que tanto hablara el régimen militar aunque desvirtuándolo conceptualmente en sus inicios), y de una *sociedad civil realmente fuerte*, capaz de poner límites tanto al Estado y a la política como a los mercados.

Y aun cuando no se trate de una labor que tenga que asumir exclusivamente el Estado, sólo se conseguirá avanzar en esa dirección si éste se compromete a compartir con la sociedad civil las tareas de formación y capacitación mencionadas.

Por último, en cuanto a la toma de decisiones locales, ya sea en relación con los programas sociales o con cualquier otro asunto, es importante recordar otras de las virtudes que se le reconocen: su condición de mecanismos de adhesión a la institucionalidad democrática y de fomento de la creatividad y autonomía de las personas, así como de contribución a la formación de una sociedad justa y solidaria. Si no son éstas las principales metas del proceso de descentralización y participación, cabe preguntarse cuáles son entonces, puesto que, junto con la equidad, los primeros son parte integral de la democracia y la estabilidad, especialmente en una sociedad como la chilena que se ha hecho cada vez más heterogénea.

desencadena por sí sola una mayor eficiencia y efectividad en las políticas sociales y, con menor razón aún, un movimiento necesario hacia una mayor igualdad. Por otro lado, tampoco la existencia de municipios que cuentan con atribuciones, recursos y competencias conjuntamente con organizaciones sociales técnicamente capacitadas son forzosamente capaces de garantizar las metas que acabamos de mencionar.

⁴¹ No sería correcto desconocer las múltiples limitaciones e ineficiencias que muchas veces puede traer consigo la participación, sobre todo en sus primeras etapas, durante las cuales se desarrolla un aprendizaje. Entre las limitaciones que con razón se le atribuyen, está el eventual desplazamiento de los más pobres y, muy especialmente de los absolutamente excluidos, por parte de los intereses más poderosos, así como de aquellas personas que han tenido experiencias de participación previa. En ello influye una serie de factores: el acceso a la información, el nivel educativo, etc., además de la heterogeneidad social y cultural imperante en algunos entornos locales, la lentitud que imprime al proceso de toma de decisiones, las ineficiencias que a veces acarrea, etc. Por otro lado, la inmensa mayoría de los municipios tampoco disponen, dentro de su estructura administrativa, de ningún tipo de servicio técnico de apoyo (MIDEPLAN, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, J. P. (1989), "La seguridad social en Chile en los años 90", en Colección *Estudios CIEPLAN 27*, diciembre.
- Banco Central (1992), "Evolución de la economía en 1992 y perspectivas para 1993", noviembre.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1993), "Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo", Washington, enero.
- Foxley, A., E. Anita y J. P. Arellano (1990), *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, FCE, México.
- Haindl, C., Budnich e Irrazábal (1990), "Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica", en *Serie de Investigación*, Departamento de Economía, Universidad de Chile
- Haindl, C. y C. Weber (1986), "Impacto distributivo del gasto social", en *Serie de Investigación*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- MIDEPLAN (1991), *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza*, CASEN 90, Santiago, octubre.
- MIDEPLAN (1992), *Impacto de la política económica y social en 1991 y estimación para 1992*, CASEN 90, Santiago, noviembre.
- MIDEPLAN (1992b), *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, CASEN 90, Santiago.
- MIDEPLAN (1993), *Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y proyecciones*, CASEN 90, Santiago.
- Miranda, E. (1990), "Descentralización y privatización del sistema de salud chileno", *Estudios Públicos*, núm. 39, invierno.
- Raczynski, D. (1992), "Políticas sociales en Chile: origen, transformaciones y perspectivas", CIEPLAN, (mimeo.).
- Raczynski, D., C. Vergara y P. Vergara (1993), "Políticas sociales. Una agenda de prioridades de investigación y capacitación para Chile" (borrador), julio.
- Vergara P. (1990), "Políticas hacia la extrema pobreza, 1973-1988", FLACSO, Chile.
- Vergara P. (1993), "Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático", en *Estudios Sociales*, núm. 44, FLACSO, abril.