

# Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático chileno

PILAR VERGARA

## INTRODUCCIÓN

**E**L GOBIERNO militar de Pinochet en Chile impuso una política social restrictiva que subordinó los objetivos distributivos a las metas de crecimiento y estabilidad de la economía. El gobierno democrático que le precedió ha afirmado en forma reiterada que uno de sus objetivos fundamentales es la consolidación de una economía de libre mercado, abierta al exterior, basada en la empresa privada, en la liberalización del sistema financiero y los cambios internacionales. No obstante, ha definido además la tesis de que una economía capitalista de libre mercado no es incompatible con una mayor igualdad social, por lo que ha definido como el propósito fundamental de su gestión ajustar el crecimiento económico con un mejoramiento de las condiciones distributivas —junto a un claro compromiso por aliviar la extrema pobreza que afecta a un elevado porcentaje de los chilenos—, lo que es considerado como una condición ineludible para la consolidación y estabilidad a largo plazo de las instituciones democráticas del país. Con ese propósito se puso en marcha una estrategia distributiva de orientación diferente pero complementaria de la estrategia de crecimiento.

¿Hasta qué punto hay una ruptura en la política social del nuevo gobierno con la impulsada por el gobierno anterior? ¿Cuál es la capacidad que ha demostrado el modelo económico de libre mercado y la política social actualmente vigente de conciliar las metas de crecimiento económico y grados crecientes de igualdad social? Dar respuesta a estas y otras interrogantes constituye el objetivo de este trabajo.

En la primera sección se realiza una breve descripción de los principales rasgos de la estrategia económico-social neoliberal impulsada por el gobierno militar y de sus más importantes resultados. Sin esa revisión previa de las herencias problemáticas, así como de las condiciones estructurales favorables que legó la administración anterior al gobierno democrático, es imposible evaluar el alcance e importancia que tienen los elementos de continuidad y/o ruptura del modelo vigente con el experimento neoliberal de la década pasada, ni tampoco comprender cabalmente los dilemas y desafíos que el gobierno democrático ha debido enfrentar, y la naturaleza y significación de las alternativas adoptadas.

En la sección siguiente se describen las principales características del modelo económico y social actualmente en curso, sus objetivos fundamentales y los desafíos a que debe responder, incluyendo las restricciones económicas e institucionales, así como las oportunidades que heredó el actual gobierno para la instrumentación de una estrategia económico-social capaz de hacer compatible el crecimiento de la economía con una mayor equidad social. La sección termina con una evaluación del modelo de bienestar social que se ha ido configurando durante los primeros dos años de recuperación democrática, sus similitudes y diferencias con el vigente bajo el gobierno militar saliente y su capacidad de conducir a grados cada vez mayores de igualdad social compatibles con el afianzamiento de las instituciones democráticas del país.

Finalmente, a partir del análisis anterior y de las principales tendencias detectadas, en la última parte del trabajo se extraen algunas conclusiones y se reflexiona acerca de los principales desafíos que se abren a la acción social del Estado.

#### EL GOBIERNO MILITAR Y EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL

##### *La política económica*

Como es sabido, el gobierno militar revirtió las tendencias económico-sociales imperantes por varias décadas en Chile: redujo drásticamente el papel intervencionista del Estado, impulsó la privatización de la economía, impuso severas contracciones al gasto público social y promovió la liberalización de los mercados y del comercio exterior, al igual que diversos cambios internacionales, imponiendo así la supremacía del libre mercado y la subordinación de la actividad económica interna a los flujos financieros internacionales. Al mismo tiempo, desmanteló las estructuras políticas y sindicales dentro de las cuales las clases populares habían logrado expresar sus demandas y presionar por sus intereses.

La reestructuración de la economía, junto con la puesta en marcha de sucesivos programas ortodoxos de estabilización durante la década de 1970 y las sacudidas externas que empobrecieron al conjunto de la economía nacional produjeron un grave deterioro de los salarios, mientras que las políticas macroeconómicas recesivas contrajeron drásticamente el gasto público destinado a fines sociales y llevaron el desempleo abierto y la pobreza a niveles sin precedentes en la historia del país. A comienzos de la década de los ochenta, la crisis de la deuda y la consiguiente transferencia de recursos al exterior, junto con una nueva regresión en las condiciones macroeconómicas y distributivas, pusieron fin al optimismo imperante en los círculos oficiales, los cuales confiaban en que la economía había entrado en una senda de crecimiento acelerado que podría haber iniciado el tan ansiado "rebalse" distributivo. La aplicación de una política de ajuste restrictivo

produjo deterioro salarial, nuevos recortes al gasto social y una nueva alza de las ya elevadas tasas de desempleo (cuadro 1). Una conducción económica más pragmática a partir de 1984 permitió la progresiva recuperación de la economía y, más adelante, un crecimiento sostenido con inflación moderada. Sin embargo, los avances en el ámbito social fueron pocos, y a finales de la década aún no recuperaban siquiera los niveles históricos.

CUADRO 1

PNB POR HABITANTE, INFLACIÓN, INVERSIÓN, DEUDA EXTERNA, DESOCUPACIÓN Y REMUNERACIONES (1970, 1980-1990)

Año	PNB por Hbte. (1970 = 100)	Tasa de inflación	Tasa de inversión	Deuda externa (mill. de dólares)	Tasa de desocupación a/	SALARIOS REALES (1970 = 100)	
						Promedio sueldos y salarios	Ingreso mínimo
1970	100.0	36.1	20.2	3 123	5.9	100.0	100.0
1980	116	17.6	17.6	11 207	16.9	89.4	112.7
1981	121	19.5	19.5	15 591	15.1	97.4	117.9
1982	102	15.0	15.0	17 159	26.1	97.7	116.6
1983	99	12.9	12.9	18 037	31.3	87.0	91.6
1984	104	13.2	13.2	19 659	24.7	81.6	80.1
1985	105	14.8	14.8	20 529	22.0	83.2	74.6
1986	109	15.0	15.0	20 859	17.3	84.9	69.6
1987	113	16.5	16.5	20 660	13.9	84.7	64.0
1988	119	17.0	17.0	18 960	11.0	90.3	66.4
1989	129	18.6	18.6	17 520	8.6	92.0	73.8
1990	130	19.5	19.5	18 576	8.6	93.7	78.8

a/ Incluye programas de empleo de emergencia PEM y POJH.

FUENTE: Banco Central, *Cuentas Nacionales*, Instituto Nacional de Estadísticas (INE); JADRESIC (1986).

## LA POLÍTICA SOCIAL

### *La privatización de los sectores sociales: las "modernizaciones"*

Las orientaciones neoliberales se materializaron no sólo en reformas en la estructura económica sino también en la institucionalidad social vigente durante varias décadas en el país. El mercado fue ampliado a todos los sectores y ámbitos de la sociedad, hasta convertirlo en el mecanismo de organización de la sociedad en su conjunto.

En efecto, junto con la reducción del gasto social se promovió el repliegue sistemático del Estado en los sectores sociales a través de la privatización de los servicios y la estructuración de una nueva institucionalidad social, sometida por completo a las leyes del mercado competitivo. Con ese propósito, a partir de fines de los años setenta y principios de los ochenta se impulsó un amplio plan de reformas (las denominadas “modernizaciones sociales”) que transfirieron al mercado y a la iniciativa privada la tarea de proveer los bienes y servicios sociales que antes otorgaba el Estado, sometiendo la regulación del acceso a esas prestaciones a las fluctuaciones del mercado. A través de estas reformas se buscaba promover la creación y expansión de un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, en el cual aquellos con poder adquisitivo suficiente financiaran con sus propios medios las atenciones sociales que antes recibían del Estado, privando un criterio de correspondencia entre lo que se aportaba al sistema y las prestaciones que se recibirían.

El Estado se reservó solamente la responsabilidad de atender a los sectores de menores recursos que carecían de capacidad de pago suficiente para costearse con sus propios medios las prestaciones mínimas que requerían.

La reforma previsional impulsada en 1981, la cual afectó sólo al régimen de pensiones, sustituyó el antiguo sistema de reparto por uno de capitalización individual administrado por entidades privadas: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), creadas especialmente para este fin, y el Estado debía limitarse a reglamentar y fiscalizar la operación del sistema. En las AFP, la pensión de vejez que recibe cada trabajador es el resultado de los aportes que éste acumula durante su vida activa, más el retorno a las inversiones que con dichos aportes realiza la entidad a la que se encuentra afiliado. Cada trabajador activo fue facultado para elegir libremente entre permanecer en las antiguas instituciones previsionales, de carácter fiscal o semi-fiscal, o cambiarse a las nuevas. Sin embargo, se creó una serie de estímulos para el cambio: a quienes se acogieron al nuevo sistema se aplicó una tasa de cotización sustancialmente más baja que en las antiguas instituciones estatales y se les otorgó un “bono de reconocimiento” por sus antiguas cotizaciones, lo que llevó a que la inmensa mayoría de los trabajadores que aportaban (en especial los de más altos ingresos)<sup>1</sup> se cambiara del antiguo al nuevo sistema. Consecuencia de ello fue el traspaso de cuantiosos fondos estatales a las AFP que manejan los fondos previsionales, con el consiguiente desfinanciamiento de las instituciones públicas de previsión.<sup>2</sup> A fines

<sup>1</sup> Los salarios de los trabajadores que se afiliaron a la AFP eran sustancialmente más altos que los de aquellos que permanecieron en el antiguo sistema estatal. Es así que en 1988 el ingreso sujeto a imposición promedio en las AFP fue de 46 700 pesos, en tanto que en las antiguas cajas previsionales era de sólo 28 000 pesos de ese mismo año. Esto, como era de esperar, dio origen a pensiones casi 60% más altas en la AFP que las que se generaban en el antiguo sistema (Arellano, 1989).

<sup>2</sup> Se explica así que la reforma previsional no contribuyera a dar una solución satisfactoria a ninguno de los problemas que afectaban al sistema de seguridad social, sin lograr siquiera hacer un aporte a la reducción del déficit fiscal. En efecto, el Estado tuvo que continuar haciendo los aportes que hasta entonces hacía a la previsión para hacer frente a las pensiones de los jubilados (a lo que vinieron a sumarse los mayores recursos que debió destinar el pago del “bono de reconocimiento” para quienes se cambiaran

de la década de los ochenta, los recursos acumulados en las AFP eran equivalentes a un 25% del PNB con las consecuentes repercusiones sobre los niveles de ahorro e inversión.<sup>3</sup>

En el terreno de la salud, la orientación privatizadora se expresó en una profunda reorganización del antiguo Servicio Nacional de Salud (SNS) y en la instrumentación de un nuevo sistema, el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), conformado por 27 Servicios Regionales, competitivos entre sí y administrados según criterios de rentabilidad privada. El antiguo sistema de financiamiento de la salud, basado en asignaciones presupuestarias sustentadas por criterios históricos, fue sustituido por su sistema de bonos con base en la facturación de las atenciones prestadas (FAP). Se pretendía de ese modo que los recursos recibidos por cada establecimiento fueran proporcionales al monto total de atenciones prestadas, incentivando con ello la competencia entre los servicios, ya que el usuario podría elegir dónde atenderse. Por otro lado, la administración de los consultorios periféricos y servicios de urgencia fue paulatinamente traspasada a los municipios.

Junto con la puesta en marcha de la reforma previsional se promovió el desarrollo de la medicina privada al autorizarse la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). Se trata de entidades privadas con fines de lucro que ofrecen servicios médicos a cambio de la contribución obligatoria para quienes las utilizan. Las ISAPRES limitan los riesgos de salud que desean cubrir excluyendo a los ancianos, a las personas de mayor riesgo relativo y con mayor número de cargas familiares, y al igual que en las AFP, se requiere un ingreso mínimo para poder pertenecer a ellas. Los beneficios médicos que recibe cada afiliado son proporcionales a su aporte económico. La creación de las ISAPRES significó, al igual que en el caso de las AFP, el traspaso de cuantiosos recursos públicos al sector privado y una simultánea reducción de los ya exiguos aportes que recibía el sistema de salud estatal.

A fines de la década de los ochenta, las ISAPRES captaban cerca del 50% de las cotizaciones previsionales destinadas a atenciones de salud y que anteriormente eran captadas por las instituciones públicas, absorbiendo el 38% del gasto en salud del país (en tanto que atendían a sólo un 12% de la población), con el consiguiente desfinanciamiento del sector público de salud y el persistente deterioro de la calidad de las prestaciones que recibían los grupos de bajos ingresos que ahí reciben atención debido a que dejó de percibir las cotizaciones precisamente de aquellos trabajadores que aportaban la mayor cantidad de recursos. Más aún, el sector público que comenzó subsidiar a la medicina privada al asumir el costo

al sistema privado), en tanto que los ingresos previsionales del fisco se redujeron en forma drástica, al dejar de recibir éste las cotizaciones de quienes se cambiaron al nuevo sistema.

<sup>3</sup> Es preciso subrayar que no es nuestro propósito en esta sección describir todas las características y consecuencias de la puesta en marcha de estas reformas privatizadoras, sino tan sólo destacar sus rasgos más relevantes desde el punto de vista de los objetos de este trabajo.

de una serie de prestaciones que las ISAPRES no cubrían pues no son rentables: entre otros, el subsidio a la licencia por maternidad y las actividades de prevención y fomento de la salud.

Las reformas institucionales tendientes a reducir la presencia del Estado en el sector y a desarrollar un mercado privado para la salud configuraron, al igual que en el sector previsional, la coexistencia de dos sistemas de salud que dividen la oferta según la capacidad de pago del usuario. Esos dos sectores son los que mejor reflejan el *dualismo* que se imprimió a la institucionalidad social como producto de la definición del papel subsidiario del Estado y el de la privatización de los servicios.

En el campo de la educación, la reestructuración del sistema pasó la gestión de los establecimientos fiscales a los municipios, los que a su vez podían transferirla a entidades privadas. Simultáneamente, se modificaron los sistemas de financiamiento de la educación, con lo cual el Estado se comprometía a entregar, tanto a las escuelas públicas como a las privadas gratuitas que se crearan, una aportación por cada alumno. El objetivo de este mecanismo de financiamiento era estimular la expansión de la enseñanza privada, y al mismo tiempo, promover una administración de las instituciones públicas según criterios financieros de rentabilidad. En un comienzo, la creación de escuelas privadas subsidiadas significó la captación, como utilidades, de importantes recursos públicos por parte de los agentes privados encargados de su administración, lo que actuó en detrimento de la calidad de la instrucción impartida. Posteriormente, la congelación de los subsidios ocasionó una erosión aún mayor de la eficiencia y calidad de la enseñanza en estos establecimientos. La política habitacional trasladó también al sector privado la construcción de viviendas sociales. Sin embargo, correspondía a las instituciones públicas financiar las soluciones habitacionales de los hogares que no disponían de ingresos suficientes para procurarse una solución habitacional mínima. Con ese propósito, se pusieron en marcha diferentes líneas de subsidio habitacional que se otorgaban directamente al beneficiario para que hiciera uso de él adquiriendo en el mercado una vivienda propia. Además de aportar el financiamiento, el Estado debía seleccionar a los beneficiarios y fijar normas y procedimientos.

En el ámbito laboral, en 1979 se elaboró el Plan Laboral que restableció la negociación colectiva aunque restringida entre empresas individuales y referida únicamente a los trabajadores del sector privado. Simultáneamente, se autorizó la formación de más de un sindicato por empresa y se concedió el derecho al *lock out* o cierre temporal de empresas a los patrones.

### *La red "social"*

Al mismo tiempo que se instrumentaron las "modernizaciones" sociales, el gobierno militar puso en práctica una serie de intervenciones sociales selectivas, orien-

tadas a favorecer a grupos sociales específicos de la población que se encontraban al margen de la ayuda del Estado y que no estaban en condiciones de satisfacer, con sus propios medios, sus necesidades más esenciales. A través de éstas se pretendía centrar en los sectores de extrema pobreza una parte sustancial del gasto social, evitando “filtraciones” indebidas hacia los grupos restantes. La *red social* creada con ese propósito y definida por el gobierno militar como el principal instrumento de erradicación de la pobreza extrema constituyó, después de las “modernizaciones”, el segundo pilar fundamental de la política social del gobierno militar. Esta idea de las funciones sociales del Estado se materializó en la puesta en marcha de diferentes líneas de acción en el ámbito de la previsión social —en particular el Subsidio Único Familiar (SUF) destinado a la población menor de 18 años de escasos recursos desprotegida de la seguridad social y las Pensiones Asistenciales (PASIS)—, dirigidas hacia los ancianos e inválidos en extrema pobreza que carecen de previsión social; la alimentación —el Programa de Alimentación Complementaria (PNAC) y el Programa de Alimentación Escolar (PAE)—; la atención preescolar —el Programa de Jardines Infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y el Programa de Atención Preescolar del Ministerio de Educación, entre otros.

Estos programas sociales de subsidios dirigidos a combatir la pobreza extrema se llevaban a cabo a través de modalidades e instrumentos innovadores especialmente diseñados para identificar de la manera más rigurosa posible a los hogares que requerían de atención prioritaria, entre los cuales, la Ficha de Estratificación Social o Ficha CAS era el más importante.<sup>4</sup> Los programas debían instrumentarse en forma descentralizada, siendo los municipios los principales responsables de su aplicación y control (Vergara, 1990, Raczyński, 1991).

Con todo, los beneficios distribuidos por *red social* resultaban claramente insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de sus beneficiarios y tanto su monto como su calidad tendieron a disminuir durante el período militar. Por otro lado, no hay que olvidar que la lucha por erradicar la pobreza extrema a través de los programas de la *red social* se dio en el marco de una política económica restrictiva, que mantenía los gastos sociales fuertemente deprimidos y favorecía la concentración del ingreso, la caída del empleo y el incremento de la pobreza absoluta.

Sin embargo, con todas sus limitaciones y pese a lo reducido —y decreciente— de los subsidios, la red social logró compensar parcialmente la caída en los niveles de ingreso y consumo de la población beneficiada, ayudando a evitar su mayor empobrecimiento. Pero debemos tener en cuenta también que, al no verse acompañada por una ampliación de los recursos destinados a esos propósitos, sino todo lo contrario, la centralización del gasto social en los grupos de mayor pobreza ocurrió a expensas de los recursos y beneficios sociales que recibían los estratos de ingresos medios y medio bajos del Estado. Como consecuencia directa se excluyó

<sup>4</sup> Al respecto, véase Raczyński (1991).

y empobreció a gran parte de estos sectores, quienes, no disponiendo de ingresos suficientes para adscribirse al sistema privado dejaron de percibir los bienes y servicios esenciales que antes les proporcionaba el Estado.

El gasto público en los sectores sociales se contrajo gravemente durante todo el gobierno militar, con la sola excepción de la seguridad social, lo que no se explica por un mejoramiento de los beneficios que ésta distribuye sino por la magnitud de los recursos que el gobierno destinaba anualmente para financiar el déficit previsional originado por la reforma de 1981 (cuadro 2). En los demás sectores sociales, en cambio, a fines del gobierno militar el gasto todavía se encontraba muy por debajo de los niveles alcanzados dos décadas antes.

CUADRO 2  
GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA  
(\$ DE 1985)

<i>Año</i>	<i>Educación</i>	<i>Salud</i>	<i>Seguridad social</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>	<i>Índice (1970 = 100)</i>
1970	11 773	6 438	24 359	4 941	271	47 782	100
1974	9 401	5 577	14 509	6 416	345	3 6 248	76
1975	7 441	4 321	14 765	3 662	106	30 296	63
1976	7 955	4 036	14 601	2 707	276	29 576	62
1977	9 290	4 366	16 698	3 034	545	33 934	71
1978	9 774	4 829	19 970	2 836	466	37 875	79
1979	10 695	4 754	22 308	3 541	567	41 865	88
1980	10 441	5 302	23 216	3 519	573	43 051	90
1981	10 844	4 814	26 974	3 482	473	46 587	97
1982	10 953	5 049	31 079	2 442	367	49 890	104
1983	9 276	4 017	28 830	2 022	558	44 703	94
1984	8 967	4 244	28 729	2 362	489	44 791	94
1985	8 899	4 096	26 299	3 241	469	43 004	90
1986	8 371	4 002	25 391	3 036	491	41 291	86
1987	7 418	3 970	24 916	3 333	478	40 115	84
1988	7 690	4 434	25 081	3 727	497	41 429	87
1989	8 727	5 620	26 695	2 553	549	44 113	92

FUENTE: Cabezas (1988).

También las políticas macroeconómicas aplicadas, junto con una legislación laboral marcadamente en contra de los trabajadores, contribuyeron a elevar sustancialmente la desigualdad distributiva. La tasa de desempleo promedio del período fue

de 18%, el triple de la tasa prevaleciente en los años sesenta. Los salarios reales cayeron de manera marcada, situándose en 1989 todavía un 8% por debajo de los niveles de 1970 (cuadro 1). En congruencia con la evolución de las remuneraciones y del empleo, entre los primeros años de la década de 1970 y los últimos de la de 1980, persistió el deterioro distributivo. Se explica así que en los años setenta y ochenta, pese a los subsidios distribuidos por la *red social*, se produjera un incremento significativo y no una reducción del número de hogares afectados por situaciones de pobreza crítica (Raczynski, 1992).

La información disponible para el Gran Santiago pone de manifiesto una caída sistemática de la participación del ingreso familiar de 25% de los hogares más pobres en el ingreso total, en tanto que el quintil de más altos ingresos mejoró su participación relativa (cuadro 3). Por otro lado, los datos disponibles sobre la pobreza en el país revelan que entre 1970 y 1987 la proporción de las familias cuyos ingresos eran insuficientes para satisfacer sus necesidades más apremiantes pasó de 17% a 38%, lo que se tradujo, a finales del período en la existencia de más de 5 millones de personas que vivían en estas condiciones.<sup>5</sup> Las tasas de analfabetismo aumentaron significativamente durante el período y la tasa de escolaridad en 1989 fue un 6% inferior a la de 20 años antes. Es cierto que algunos indicadores sociales mostraron una trayectoria favorable, como es el caso de las tasas de desnutrición y mortalidad infantiles, la esperanza de vida al nacer y la matrícula de la enseñanza pre-escolar. Aunque no es el caso analizar aquí las causas del comportamiento de tales indicadores, lo cierto es que en lo fundamental éste obedeció a la decisión del gobierno militar de concentrar en esas áreas los escasos recursos sociales disponibles para poder demostrar en el plano internacional resultados exitosos en el ámbito social<sup>6</sup> (véase cuadro 3).

En síntesis, ante la reducción del gasto destinado a fines sociales, la propuesta neoliberal sugería centrar los escasos recursos estatales disponibles en la población más necesitada. A su vez, esta propuesta estaba estrechamente ligada a la de privatización de los servicios sociales, cuyo acceso estaba restringido a la población de más altos ingresos y privaba un criterio de correspondencia entre lo que el usuario pagaba y los servicios que recibía.

La creación y consolidación de la institucionalidad social impuesta por las reformas privatizadoras junto con los programas de la *red social* contribuyeron a perfilar un modelo *dual* de bienestar social, que dividió a la sociedad chilena entre sectores protegidos por el sistema de seguridad social, por un lado (la gran mayoría de los cuales se encuentra afiliado al sistema privado de servicios sociales), y por el otro, una amplia masa de grupos excluidos formados por trabajadores inde-

<sup>5</sup> Antecedentes elaborados por CEPAL (1990), sobre la base de la encuesta CASEN levantada por ODEPLAN en noviembre de 1987.

<sup>6</sup> Para una explicación de comportamiento favorable de algunos indicadores sociales durante el gobierno militar pese a los fuertes recortes experimentados por el gasto social, véase Raczynski y Oyarzo (1981), Vergara (1990) y Raczynski (1992).

CUADRO 3  
DISTRIBUCIÓN DEL CONSUMO EN HOGARES ORDENADOS SEGÚN QUINTILES  
DE INGRESO, GRAN SANTIAGO 1969, 1978 Y 1988  
(porcentajes sobre el total)

Quintiles	1969	1978	1988
I (inferior)	7.6	5.2	4.4
II	11.7	9.3	8.2
III	15.6	13.5	12.7
IV	20.6	21.0	20.1
V (superior)	44.5	51.0	54.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 1969, 1978, 1988.

pendientes, subempleados, desempleados y clases medias empobrecidas, quienes vieron acentuada su desprotección social en áreas tradicionalmente atendidas por el Estado. Las consecuencias regresivas de la dualidad que caracteriza al modelo de bienestar se vieron agravadas en la medida en que las entidades no se crearon ni ampliaron de manera paralela, sino a expensas de los programas y recursos estatales; es decir, mediante un sistemático traspaso de recursos de estos últimos hacia el área privada. Una consecuencia de ello y de los drásticos recortes experimentados por el gasto social fue el desfinanciamiento de las instituciones públicas de bienestar, lo que erosionó gravemente la calidad de los bienes y servicios que éstas ofrecen reduciendo el acceso de los más pobres a sus beneficios.

En la práctica, las propuestas de privatización y focalización que servirían para conformar el modelo *dual* de bienestar social mencionado no constituyen sino una combinación de los tipos de Estados benefactores que Titmus (1968) en su tipología denominó *residual* y *meritocrático*. Según el primero, las políticas estatales deben intervenir sólo cuando fallan los mecanismos del mercado, con el propósito de integrar a todos aquellos que no pueden hacerlo por la vía del empleo y del salario, intervención supuestamente selectiva y transitoria (aun cuando pueda durar muchos años) hasta que dichos mecanismos logren cumplir su papel. El segundo, en cambio, se basa en la posición del individuo en el mercado de trabajo y, por tanto, los beneficios sociales que éste recibe dependen del mérito, el esfuerzo y la productividad de cada cual: cada uno elige en el mercado los servicios que desea y debe pagar por ellos. En Chile, la combinación de estos dos tipos es la que, al dar origen a varios sistemas en función de la capacidad de pago de los usuarios, configura un modelo global de bienestar de carácter *dual*, el cual fragmenta a la sociedad y reproduce, e incluso profundiza, las desigualdades sociales imperantes (véase cuadro 4).

CUADRO 4

PENSIONES, ASIGNACIÓN Y SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR Y SUBSIDIO DE CESANTÍA  
(1970, 1974-1989)

AÑO	Monto promedio mensual		Pensiones asistenc.		Asignación fam.		Subsidio único familiar		Subsi. de cesantía
	Sector civil a	Sector unifor- mado	Número (miles)	Monto promedio mensual (\$ dic. 1988)	Promedio mensual de cargas pagadas (miles)	Valor unitario (\$ de 1988)	Número (miles)	Valor unitario (\$ de 1988)	
	(% diciembre 1988)	Pensión mínima de vejez							% de la fuerza de trabajo desocupada
1970	22 678	68 754	12 405	—	—	—	—	—	—
1974	11 706	59 998	10 501	—	—	1 879	—	—	3.7
1975	11 437	43 185	10 065	27.8	4 175	1 781	—	—	29.3
1976	11 916	52 652	10 621	39.0	5 063	1 643	—	—	75.5
1977	12 993	62 276	11 616	66.0	5 050	1 532	—	—	57.0
1978	14 162	63 339	13 709	91.8	4 865	1 490	—	—	60.7
1979	16 443	71 622	13 280	113.1	4 676	1 443	—	—	69.6
1980	16 937	79 830	13 561	131.7	6 370	1 445	—	—	74.3
1981	17 780	82 632	13 827	156.2	7 102	1 443	—	818	75.1
1982	19 042	83 414	13 712	183.9	7 576	1 404	—	802	130.4
1983	18 971	82 568	13 268	228.1	7 161	1 131	527	646	142.5
1984	20 443	90 432	13 843	278.4	7 562	1 112	699	634	97.8
1985	18 426	84 572	12 510	320.8	6 656	967	967	600	97.3
1986	18 858	82 236	12 591	324.1	6 552	810	1 044	502	84.4
1987	18 493	82 059	12 168	321.6	5 351	675	955	419	66.0
1988	—	—	12 461	303.2	—	589	914	419	52.9
1989	—	—	12 670	292.2	5 945	505	—	—	39.2

Pese a lo anterior, a la retórica antiestatista del neoliberalismo y a la primacía otorgada al sector privado en la provisión de los servicios sociales, las antiguas instituciones estatales de bienestar social no se desmantelaron totalmente. En la práctica, se mantuvo la responsabilidad estatal de atender a aquellos sectores de la población protegida por la seguridad social cuyos ingresos no les permitían recibir atención en las entidades privadas. De hecho, los neoliberales no lograron ni desmantelar ni privatizar los servicios estatales de educación y salud, por ejemplo. Sólo hubo un desmantelamiento parcial y selectivo de algunas instituciones tradicionales del antiguo Estado benefactor.

Pero también las modalidades de funcionamiento de los servicios públicos tradicionales sufrieron profundas transformaciones tendientes a someter su gestión a criterios de rentabilidad privada: se impusieron principios de autofinanciamiento de la inversión social, sistemas de tarifas para los usuarios y criterios de recuperación de costos. En virtud de ello, también los usuarios de los servicios estatales debían pagar por las atenciones que recibían —exceptuando ciertamente los grupos de más pobres—, las que a su vez eran proporcionales, en cantidad y calidad, a la magnitud de su aporte económico. En ese sentido, es posible afirmar que parte importante de las instituciones del antiguo Estado benefactor fueron conservadas, aunque sus modalidades de funcionamiento se modificaron al someterlas a una lógica mercantil similar a la imperante en el sistema privado: se estableció una relación entre el ingreso del usuario, su aporte económico al sistema, y los beneficios que recibe.

Lo cierto es que si bien los efectos a largo plazo de la contracción del Gasto Público Social y de una institucionalidad social *dual* como la mencionada tienen un alcance que ningún indicador puede reflejar adecuadamente, durante las casi dos décadas de gobierno militar hubo un deterioro persistente de la distribución y se profundizó la ya aguda, heterogeneidad estructural. Como vimos, el retroceso que sufrieron los ingresos del sector laboral y la reducción de los gastos sociales, por ejemplo, se vieron reflejados en un progresivo deterioro en la distribución del consumo (cuadro 3).

Por otro lado, la escasa información empírica disponible para ese período pone de manifiesto una acentuación de la heterogeneidad estructural, con sus consiguientes efectos sobre las disparidades económicas y sociales.<sup>7</sup> En efecto, la modernización abarcó sólo a una fracción limitada de los chilenos. Mientras que tanto las empresas rurales y urbanas que lograron sobrevivir a las reformas estructurales como las nuevas que se crearon elevaron su productividad y alcanzaron gran dinamismo, otros sectores quedaron rezagados, como es el caso de los pequeños productores de los diferentes sectores de la economía y los trabajadores por cuenta propia, los cuales se vieron obligados a continuar operando sin el apoyo del Estado y con niveles de productividad e ingresos inferiores a los de 20 años antes. De ahí que detrás de la modernización de algunos sectores se ocultaba la existencia de vastos

<sup>7</sup> Véase, entre otros, Martínez y Tironi (1985).

sectores de la fuerza de trabajo marginados de la modernidad, y que tuvieron que subsistir con niveles de ingreso muy bajos. Otro tanto puede decirse de una gran parte de las capas medias, cuyos niveles de ingreso y empleo se vieron también afectados por la restructuración de la economía y la aplicación de políticas de ajuste recesivo, a la vez que quedó desprotegida por la acción social del Estado. Todo esto se reflejó en una creciente informalización de las relaciones de trabajo: a fines de la década pasada, no más del 45% de la fuerza de trabajo cotizaba en el sistema previsional, en tanto que, por otro lado, la afiliación de trabajadores a las AFP y las ISAPRESS se ampliaba sistemáticamente.

#### LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO EQUITATIVO

##### *El modelo económico de libre mercado*

Al iniciarse en 1991, la recuperación de la democracia, el nuevo gobierno del presidente Aylwin heredó un sistema de organización económica que no pretendía modificar. En el modelo de economía capitalista abierta que prevalecía en ese momento, el Estado había perdido el papel protagónico en el proceso de crecimiento, en el control de los mercados y el comercio exterior y había visto significativamente debilitada su capacidad de decidir sobre el proceso de inversión, limitándose a formular las políticas macroeconómicas y a generar reglas generales según las cuales deben actuar los agentes económicos y el mercado, así como un marco de estabilidad capaz de estimular la inversión y el crecimiento.

Era evidente, sin embargo, que la modernización no abarcaba al conjunto de la sociedad: a fines de los años ochenta los ingresos medios eran inferiores a los de 1970, la tasa de inversión se mantenía todavía muy por debajo de los niveles históricos (inferiores al 16% del PNB) y el crecimiento de la productividad per cápita aún no superaba el 1% anual. En otras palabras, al finalizar la gestión del gobierno militar aún subsistía una elevada proporción de chilenos marginados de la modernización.

Por otra parte, el sector externo registraba un prolongado y creciente déficit financiado durante un largo período con deuda externa, la cual al iniciarse la transición democrática representaba una fuerte carga para la economía chilena.

Sin embargo, la herencia neoliberal había dejado algunas condiciones estructurales favorables para un crecimiento con estabilidad, lo que representa, sin lugar a dudas, una singularidad del caso chileno. A diferencia de lo que ocurría en otros países de la región, cuando el gobierno democrático asciende al poder, la mayoría de las principales reformas estructurales e institucionales ya se habían realizado, los desequilibrios macroeconómicos se encontraban prácticamente bajo control y, tras un duro proceso de ajuste estructural, el país había iniciado una senda de crecimiento con inflación moderada y cuentas fiscales equilibradas —si bien gracias a un gasto social que había permanecido reprimido por casi dos décadas— y la

existencia de una nueva generación de empresarios que revelaba un gran dinamismo y modernidad en la gestión de sus empresas.

Junto con estas características del sistema económico, la situación social presentaba graves deficiencias: profundas desigualdades distributivas, fuertes tensiones sociales acumuladas y una deuda social que afectaba a un alto porcentaje de los chilenos. El Estado había reducido gradualmente su papel y ya sólo atendía las necesidades más apremiantes de los grupos afectados por situaciones de pobreza aguda que normalmente no tiene acceso a los mercados y a las oportunidades de empleo formal, e incluso en este terreno el valor de los subsidios que los beneficiaban se había reducido sustancialmente (véase cuadro 4).

Al asumir el poder el nuevo gobierno se produjo un amplio consenso respecto de la necesidad de revalorizar el papel del mercado y de los precios frente al predominio que tradicionalmente había tenido el Estado en la asignación de los recursos, así como el liderazgo del sector privado en el proceso de acumulación y en el incremento de las exportaciones. Asimismo, se aceptaba sin discusión la necesidad de mantener bajo control los equilibrios macroeconómicos y de asegurar al gobierno la capacidad de llevar adelante una política macroeconómica que evitara el reinicio del proceso inflacionario, en el convencimiento de que ello desestimula la inversión, dificulta el crecimiento de la economía y provoca a muy corto plazo efectos regresivos en la distribución del ingreso. También se puso en evidencia la importancia de hacer permanentes los principales logros económicos de la administración anterior, si bien se reconocía la necesidad urgente de superar sus más graves deficiencias, especialmente en el ámbito social.

Al mismo tiempo que se revaloraron el mercado y los precios, la democracia también se apreció como forma de organización política, mientras se generalizaba un amplio consenso en el sentido de que la estabilidad y consolidación de un régimen democrático en el país requería de una preocupación decidida del Estado para garantizar una mayor equidad social y condiciones de vida aceptables a las mayorías empobrecidas, aun cuando esto último tomara más tiempo. Se partía del convencimiento de que las enormes disparidades entre los éxitos alcanzados en el plano económico y una situación social caracterizada por agudas desigualdades provenían de la combinación de políticas económicas concentradoras y políticas sociales excluyentes e ineficaces, y que esto resultaba incompatible con una democracia estable. Así, si esta situación no cambiaba ni se creaban las condiciones políticas, económicas e institucionales que permitieran compatibilizar un alto crecimiento económico con una igualdad social cada vez mayor, no sería posible consolidar las instituciones democráticas en el país, ni se evitaría que a mediano plazo se produjeran serios problemas de gobernabilidad que debilitarían la capacidad de acción gubernamental y erosionarían el normal funcionamiento del sistema democrático, echando por tierra todo lo avanzado.

Recogiendo esos consensos, el gobierno democrático se propuso no revertir el modelo de economía abierta, competitiva y regida por los mercados heredado del go-

bierno saliente. Por el contrario, afirmó su fuerte compromiso con la economía de libre mercado, e incluso dio una serie de pasos tendientes a profundizarlo: entre otros, se mantuvo la orientación exportadora, la actitud de apertura frente a la inversión extranjera, y se perfeccionó la internacionalización de la economía al proponer al Congreso una nueva reducción de los aranceles que fue aprobada por unanimidad; se firmaron acuerdos de libre comercio y convenios de complementación económica con otros países latinoamericanos; se crearon nuevos incentivos a la inversión extranjera y se adoptaron medidas para facilitar las inversiones de Chile en el exterior. Por otro lado, la política económica continuó subrayando la importancia del control de la inflación, el sostenimiento de los equilibrios macroeconómicos y el financiamiento adecuado del gasto social, a fin de evitar que se generaran presiones inflacionarias que pudieran tener como resultado un estancamiento y una distribución del ingreso aún más regresiva que la inicial. En este sentido, durante 1990 se siguió con las políticas de ajuste iniciadas por el gobierno anterior con el propósito de eliminar los desequilibrios macroeconómicos que aún subsistían.

Transcurridos dos años y medio de gobierno democrático, el manejo de la economía mostraba avances indiscutibles. En 1991 se alcanzaron las metas de inflación y crecimiento que se habían propuesto: la producción creció en más de 5%, cifra muy superior al 2% registrado en 1990, y la inflación alcanzó el 18% previsto frente al 27.3% del año anterior. Para el sector de exportaciones resultó también un año muy favorable: la balanza comercial mostró un superávit de cerca de 500 millones de dólares y las reservas internacionales crecieron en 1 300 millones de dólares. La inversión extranjera continuó aumentando de manera importante y las tasas de desempleo, después del alza experimentada durante el primer año de gobierno, se redujeron en 1991 a un 5.3%. Para la economía chilena 1992 fue otro año de elevado crecimiento (estimado en casi 10%), menor inflación (12.7%), repunte de la inversión (aproximadamente un 20% del PNB) y el nivel de empleo más alto de las últimas décadas, además de una gran solidez en las cuentas externas.

## LA POLÍTICA SOCIAL

Si bien el nuevo gobierno sostenía que debía mantenerse el modelo económico de libre mercado, el esfuerzo distributivo, después de la regresión sufrida con el experimento neoliberal, debía descansar fundamentalmente en una política social progresista. En efecto, las autoridades gubernamentales han sostenido reiteradamente que el objetivo fundamental de su gestión es enfrentar el desafío que representa conciliar el crecimiento de largo plazo con un mejoramiento, aunque lento, de la distribución del ingreso y de las condiciones de vida de los sectores más pobres, todo ello en un marco de estabilidad macroeconómica. Los requisitos fundamentales para lograr estos propósitos serían, por una parte, establecer una estrategia concertativa entre los principales agentes económicos, sociales y políticos tendiente

a buscar acuerdos negociados a los problemas de empleo y remuneraciones y, por la otra, el decreto de una reforma tributaria que aportara recursos para el desarrollo de una política de gasto social expansiva, si bien dentro de los márgenes permitidos por el financiamiento adecuado del esfuerzo social.

Dicho de otra manera, el actual gobierno partía de la premisa de que era posible lograr un crecimiento económico sostenido en el marco del mismo modelo capitalista de desarrollo seguido por el gobierno militar, manteniendo, al mismo tiempo, una mayor equidad social a través de acuerdos concertados que permitieran aumentar los salarios y el empleo, así como reactivar la función social del Estado dirigida hacia los sectores de extrema pobreza.

No obstante, como se verá más adelante, la estructura institucional y los modos de operación del sistema de bienestar social impuestos por las reformas neoliberales (las “modernizaciones” y la “red social”) se conservaron sin modificación alguna de fondo que pusiera fin a su carácter dual y a sus efectos excluyentes.

No hay que olvidar que la gestión del gobierno democrático heredó importantes restricciones económicas, políticas e institucionales que redujeron su capacidad para desarrollar una política distributiva más enérgica y destacar la importancia de la lucha contra la pobreza y la marginalidad social. Por un lado estaba la magnitud de los obstáculos económicos que impedían una respuesta exitosa: entre otros, el peso de la deuda externa acumulada y la depresión del gasto social, el cual se había mantenido estancado por muchos años, y las restricciones de largo plazo que enfrentaba el financiamiento del sector público originadas, entre otros factores, por el déficit previsional,<sup>8</sup> el endeudamiento público provocado por la crisis de 1982-1983 y las operaciones de rescate del sistema financiero, todo lo cual obligó al Estado a asumir las pérdidas provocadas por la crisis (Marcel, 1991).

La situación heredada en el ámbito social no era más prometedora. Baste considerar la magnitud de las carencias básicas acumuladas y los problemas sociales no resueltos en el pasado. Todo ello se daba además en el contexto de una situación macroeconómica particularmente adversa para los sectores de menores ingresos (elevadas tasas de desempleo y subempleo, caída de los salarios reales, etc.), lo que permite explicar la magnitud de las tensiones sociales acumuladas y las expectativas de mejores condiciones de vida que habían nacido al asumir el poder el nuevo gobierno.

También existían obstáculos institucionales que restringían la libertad para adoptar una política de gasto social más expansiva; entre ellos, la autonomía del Banco Central para definir las políticas cambiaria y monetaria, así como “ataduras” legales decretadas por el régimen militar poco antes del inicio del nuevo gobierno, las cuales acotaban estrictamente sus marcos de acción. Otras limitantes de la autonomía de las políticas estatales era la fragilidad de los equilibrios macroeconómicos.

<sup>8</sup> La contribución que el Estado debe destinar al financiamiento de la seguridad social, el 50% de la cual debe destinarse a financiar el déficit de las antiguas instituciones previsionales es de casi 10% del PNB.

micos básicos y la necesidad de mantenerlos bajo control a fin de evitar cualquier nuevo brote inflacionario y una nueva reducción de la ya insuficiente tasa de inversión.

En este contexto el gobierno democrático diseñó su política social. Definió cuatro principios orientadores que marcarían una ruptura con la estrategia de desarrollo social del período precedente: equidad, solidaridad, integralidad y participación social. No obstante, como se verá más adelante, las restricciones objetivas del sistema y la necesidad de lograr un financiamiento adecuado del gasto social, así como de sostener el modelo de bienestar social heredado del gobierno anterior, han contribuido a que en muchos aspectos estos principios rectores se hayan mantenido vigentes más en el plano del discurso que de la práctica efectiva del gobierno a través de su acción social.

En este sentido, las primeras tareas a las que se dio prioridad fueron: la reforma tributaria de 1990, destinada a financiar una expansión del gasto social, y la reforma a la legislación laboral. La aprobación de estos proyectos en el Parlamento fue posible gracias a la estrategia de concertación adoptada por el gobierno entre empresarios, trabajadores y partidos de oposición, y al consenso que se había formado en el país en torno a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los sectores más empobrecidos.

Gracias al denominado *acuerdo marco* entre trabajadores, empresarios y gobierno, la reforma laboral permitió restablecer algunos de los derechos legítimos de los sindicatos y establecer una legislación laboral más equitativa que permitía negociar los beneficios del crecimiento y los aspectos más regresivos consagrados en el Plan Laboral del gobierno anterior en materias tales como salarios mínimos, pensiones, reajuste de remuneraciones del sector público, contratos laborales y estabilidad en el empleo, negociación colectiva y el derecho de huelga.

Con todo, y pese al innegable impacto distributivo que tuvo la estrategia de concertación, las negociaciones no abarcaron al conjunto de la sociedad ya que en buena medida, sus efectos se sintieron sólo en los sectores laborales que participaron en ella y, por lo tanto, dejando fuera a quienes participan de manera limitada en el mercado de trabajo, como los trabajadores ocasionales y por cuenta propia, quienes laboran en pequeñas empresas y los desempleados (la mayoría de ellos, indigentes). Así, a todos estos sectores se les impidió participar en las negociaciones relacionadas con materias que les afectan directamente, como la fijación del salario mínimo, las normas que inciden sobre sus posibilidades de obtener empleo o el incremento del gasto social.

Por su parte, los recursos provenientes de la reforma tributaria permitieron incrementar el gasto social sin provocar desequilibrios fiscales. Éste constituye sin lugar a dudas uno de los principales elementos de ruptura de la actual política social con la del gobierno anterior. En efecto, en una medida opuesta a la tendencia vigente durante las casi dos décadas, el aumento de recursos fiscales recaudados permitió definir una política de gasto social *expansiva*. Si bien tales recursos no

superaron el 2% del PNB, sí permitieron aumentar el aporte fiscal a los programas sociales en un 17.4% en 1990 respecto del gasto presupuestado inicialmente por el gobierno militar para ese año.

Por otro lado, el gobierno democrático siguió adelante con el otro pilar fundamental de la política social del gobierno militar: la *red social* dirigida hacia los grupos de mayor pobreza, sin que se haya modificado en lo fundamental su carácter asistencialista y compensatorio.

Se creó además un nuevo instrumento de acción social: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), cuyo objetivo es financiar proyectos que beneficien a los grupos con mayores carencias. Este programa se define como un instrumento complementario de las políticas y programas emanados de los ministerios sociales. Sus recursos están básicamente dirigidos a financiar iniciativas sociales encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las comunidades más pobres y a otorgar apoyo integral a la microempresa urbana, a los pequeños productores rurales y a la pequeña minería artesanal, con el fin de elevar su productividad y competir exitosamente en el mercado.

Sin embargo, hasta ahora, los recursos que canaliza el FOSIS han representado una proporción poco significativa del gasto destinado a fines sociales. En conjunto, los desembolsos dirigidos a financiar los proyectos de esta entidad en 1990-1991 no llegaron a representar ni el 1% del gasto fiscal social (Raczynski, 1992).<sup>9</sup> Pese a haber puesto en marcha múltiples proyectos innovadores y participativos, la insuficiencia de recursos ha impedido a este organismo cumplir con el objetivo para el cual fue creado: convertirse en la principal herramienta del nuevo gobierno para combatir la extrema pobreza.

#### RESULTADOS E IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Los resultados de la política económica durante los primeros dos años y medio de gobierno democrático en el ámbito del empleo y los salarios han demostrado que al instrumentar una política económica eficiente se puede crear también una gran política social, generando al mismo tiempo condiciones favorables para la inversión y la promoción de un crecimiento sostenido y estable.

En efecto, el crecimiento de la economía registrado entre 1990 y 1992 tuvo importantes efectos sobre el mercado laboral que permitieron integrar a sectores importantes de la fuerza de trabajo que anteriormente se encontraban desempleados: después de la caída de 0.8% experimentada en el empleo total en 1990 como consecuencia del ajuste económico destinado a poner fin a la tendencia inflacionaria existente desde 1989, se dio una recuperación en este terreno en los años

<sup>9</sup> Es así, por ejemplo, que pese al elevado porcentaje de la fuerza de trabajo que se desempeña solamente en la pequeña empresa (no inferior al 25% de la PEA) el total de recursos que se destina a ese sector a través del FOSIS es inferior al 10% de los fondos que el Estado gasta en subsidios asistenciales (García, 1991).

subsiguientes, terminando en 1992 con un aumento de 3.5%, con lo que la tasa de desempleo fue de 4.5%, es decir, la más baja registrada en los últimos treinta años. A ello se sumó un cambio significativo en la calidad y composición del empleo, ya que la generación de nuevos empleos se concentró principalmente en los sectores modernos de la economía (PREALC, 1991; MIDEPLAN, 1991). En otras palabras, la generación de nuevas ocupaciones registrada en 1991-1992 como producto del mayor nivel de actividad económica en el período se vio acompañada por una tendencia a la modernización de la estructura ocupacional, lo cual se refleja en la disminución relativa de los empleos informales en relación al período previo. Así, se estima que en 1992 la ocupación formal urbana creció en un 4.4% en tanto que la informal urbana sólo aumentó en 3.7% (MIDEPLAN, 1992b). Esto mismo ha ocurrido también en cuanto al porcentaje de la fuerza de trabajo que cotiza en el sistema previsional, el cual aumentó de 41% en 1989 a 45.3% en 1992.

El ingreso mínimo aumentó considerablemente: de 18 000 pesos en 1989 a 38 600 pesos en 1992, lo que representa un incremento real de 26% en esos tres años. Esto, junto con el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los trabajadores, y combinado con la caída del ritmo inflacionario, produjo un aumento de los ingresos, que en ese mismo período aumentaron en términos reales a una tasa promedio anual de 3.6% (véase cuadro 5). Junto con el aumento en el empleo generado, esto se tradujo a su vez en un incremento de la participación de las remuneraciones en el PNB, que aumentó de 37.1% a fines de 1990 a 38.8% a fines de 1992 (MIDEPLAN, 1992b). También el nivel de ingresos del 20% más pobre de la población aumentó su participación en el ingreso total (de 13.5% en 1991 a 14.1% en 1992),<sup>10</sup> debido al efecto de una menor tasa de inflación. Por ese concepto, el 40% de la población más pobre tuvo un aumento en sus ingresos de 5%, en tanto que para el 40% más rico de la población sus ingresos reales disminuyeron en un 1%. Como producto de lo anterior y de la constante expansión del empleo, se estima que el porcentaje de pobres en la población total se redujo entre 1990 y 1992a de 40.1% a 33.4% (véase cuadro 5).

Estos resultados confirmarían que una política antiinflacionaria activa contribuye efectivamente a impedir que se reduzcan los ingresos reales de los grupos más vulnerables. Cabe señalar que las cifras anteriores no incluyen el gasto público social en salud, educación y vivienda, de tomarse en consideración este último, los niveles de bienestar de los grupos de menores ingresos seguramente mostrarían una tasa de crecimiento superior al promedio.

No obstante lo anterior, la información disponible revela también que el efecto del crecimiento económico sobre el aumento de los niveles de empleo e ingreso de los sectores más pobres de la población es limitado. En efecto, pese a haber producido un incremento de los niveles de ingreso de toda la población, la políti-

<sup>10</sup> Corresponde al ingreso monetario, incluidas las pensiones, los ingresos del capital y los subsidios monetarios. Véase MIDEPLAN (1992a) sobre la base de la información proporcionada por la Encuesta CASEN de 1990, el INE y el Banco Central.

CUADRO 5  
SALARIOS, DESOCUPACIÓN, PNB, INFLACIÓN Y TASA DE INVERSIÓN,  
1989-1992

Años	Salarios reales <sup>a</sup> (índice 1982 = 100)	Tasa de desocupación <sup>d</sup>	PNB	Inflación	Tasa de inversión <sup>b</sup>
1989	102.5	5.3	10.0	21.4	20.3
1990	104.4	5.7	2.1	27.3	20.2
1991	109.5	5.3	6.0	18.7	18.8
1992	112.9 <sup>c</sup>	4.5	10.0 <sup>b</sup>	12.7	20.0

<sup>a</sup> Promedio anual.

<sup>b</sup> Cifras provisionarias.

<sup>c</sup> A noviembre.

<sup>d</sup> Octubre-diciembre

FUENTE: Banco Central.

ca económica del gobierno democrático no ha logrado alterar de manera significativa la distribución del mismo. La participación en el total del quintil de menores ingresos se mantuvo prácticamente inalterada o, en el mejor de los casos, presentó aumentos sólo marginales: de 4.2% en 1990 a 4.8% dos años después (cuadro 6). Por su parte, la participación del quintil de mayores ingresos se mantuvo levemente por encima del 53%: en ese mismo bienio cayó solamente de 55.1% a 53.2% (MIDEPLAN, 1992b). Ello confirma una vez más que las fuerzas del mercado, aún en un contexto de crecimiento del producto y de desaceleración inflaciona-

CUADRO 6  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO TOTAL,  
POR QUINTILES DE INGRESO<sup>a</sup>

Quintil	1990	1991	1992
I	4.2	4.6	4.8
II	8.7	9.0	9.4
III	13.0	12.9	13.4
IV	19.0	18.9	19.1
V	55.1	54.6	53.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> Incluye ingresos provenientes de trabajo, jubilaciones, pensiones, mesadas y pensiones matrimoniales, ingresos del capital y subsidios monetarios.

FUENTE: MIDEPLAN, sobre la base de información de la Encuesta CASEN 1990, INE y Banco Central.

ria, son incapaces de hacer un aporte efectivo a una mayor equidad social en la medida que no contribuyen a reducir las desigualdades (véase cuadro 6).

Con seguridad, el valor que alcanza el salario mínimo, el cual reviste una importancia crucial para los trabajadores más pobres, ya sea como mecanismo de defensa de sus ingresos o como umbral de referencia para la fijación de los mismos, contribuye a explicar una parte importante de los resultados anteriores. Si bien éste se incrementó sustancialmente, su monto actual se sitúa aún muy por debajo del que sería necesario adquirir para una canasta básica de consumo que permita satisfacer las necesidades mínimas básicas de una familia chilena.<sup>11</sup> Por otro lado, si bien el dinamismo demostrado en la economía junto con la estrategia de concertación entre empresarios y trabajadores favorecieron la expansión del empleo y de las remuneraciones reales, las negociaciones permanecieron restringidas a los trabajadores que se desempeñan en el sector formal y que se encuentran protegidos por la seguridad social gracias a sus cotizaciones mensuales, con lo que se excluye a los trabajadores temporales e independientes, así como quienes se desempeñan en actividades informales, es decir, precisamente los más pobres.

Por otra parte, los datos disponibles indican que el crecimiento económico, a través de su impacto sobre los niveles de empleo logra mejorar solamente la situación de los pobres no indigentes. Si bien el análisis de la experiencia chilena entre 1990 y 1992 muestra que los ingresos monetarios de la población indigente se elevaron, ello se debió casi exclusivamente al aporte de los subsidios monetarios que otorga el Estado. Esto pone de manifiesto otra de las limitaciones de una estrategia de crecimiento basada en el libre mercado para contribuir realmente a la reducción de la pobreza extrema: la incapacidad del mercado de integrar productivamente a los extremadamente pobres y la importancia de la política social para la subsistencia de esos sectores.

Seguramente estos resultados se explican porque una parte considerable de los grupos pobres no indigentes corresponden a lo que se ha denominado "pobres recientes" o "pobres coyunturales" (Katzman, 1989): grupos empobrecidos por causa de los ciclos recesivos y de la aplicación de programas de ajuste estructural y a pesar de que sus ingresos se habían reducido, sus niveles más permanentes de vida, como es por ejemplo su nivel de educación, su estado de salud, etc., no se habían deteriorado necesariamente. De ahí que al producirse una reactivación económica que amplíe las oportunidades de empleo, logran integrarse productivamente a la economía y abandonan así la situación de pobreza que los afectaba.

Por otra parte, el caso de los pobres indigentes es diferente, ya que además de no disponer de ingresos que les permitan una subsistencia mínima, arrastran carencias inerciales en la satisfacción de sus necesidades básicas, por lo que no cuentan con las condiciones necesarias para integrarse al desarrollo, aun cuando aumenten las oportunidades de encontrar trabajo. En efecto, estos grupos se encuen-

<sup>11</sup> Considerando el valor de la canasta básica calculada por CEPAL.

tran en su mayoría compuestos por jóvenes sin calificación y mujeres que son el sostén del hogar, así como por niños y ancianos, a quienes no les corresponde integrarse a la producción. Con la excepción de estos últimos dos grupos, que necesariamente deben recibir el apoyo del Estado a través de acciones de política social específicas que les aseguren una subsistencia digna o, en el caso de los niños, que los preparen para su futura inserción en la producción, se trata de segmentos de la población que carecen de una calificación laboral mínima que les permita incorporarse al mercado de trabajo por sus propios medios y escapar así a la situación de miseria que arrastran. Esto último abre también un amplio espacio a la acción social del Estado en el ámbito de la capacitación laboral y en la generación de mecanismos que permitan a esos sectores integrarse al desarrollo.

El segundo elemento central de la política social ha sido el incremento del gasto público social financiado con los recursos adicionales que se recaudaron con la Reforma Tributaria. Los antecedentes disponibles en torno a la evolución del gasto fiscal social entre 1989 y 1992 muestran que, después de experimentar una caída en 1990, éste se incrementó a tasas elevadas durante los años siguientes, hasta alcanzar en 1992 el nivel más alto en la historia del país. Si bien el aumento del gasto social se registra en todos los sectores, es especialmente acentuado en los ámbitos de la salud y la vivienda (véase cuadro 7).

CUADRO 7  
GASTO FISCAL SOCIAL, 1989-1992  
(Índice 1989 = 100)

<i>Año</i>	<i>Salud</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Educación</i>	<i>Previsión</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1989	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1990	107.0	118.9	97.9	115.0	97.2	92.2
1991	134.4	142.0	107.0	142.3	119.6	108.2
1992 <sup>a</sup>	161.3	159.1	115.5	128.6	129.1	120.8

<sup>a</sup> Corresponde al presupuesto para 1992.

FUENTE: MIDEPLAN (1992a).

El aumento de los recursos tributarios recaudados (más los aportes internacionales obtenidos) se destinaron primordialmente al incremento de los subsidios monetarios que favorecen a los grupos de menores ingresos, en particular, al reajuste de las asignaciones familiares, del subsidio único familiar (SUF) y las pensiones mínimas y asistenciales, cuyo valor real se había deteriorado mucho durante la administración anterior.

En efecto, el valor real de las pensiones mínimas y asistenciales del SUF, de las asignaciones familiares y del subsidio de cesantía se incrementó significativamente a lo largo de todo el período examinado (cuadro 8). La cobertura de estos subsidios, en cambio, no mostró un comportamiento uniforme: mientras el número de asignaciones

CUADRO 8  
PENSIONES MÍNIMAS Y ASISTENCIALES, SUF, ASIGNACIÓN FAMILIAR  
Y SUBSIDIO DE CESANTÍA, 1989-1992

Años	<i>Pensiones</i>		<i>SUF</i>		<i>Asignación familiar</i>		<i>Subsidio de cesantía núm.</i>
	<i>Mínimas (\$ de 1991)</i>	<i>Asistenciales núm.</i>	<i>Núm.</i>	<i>Monto unitario (\$)</i>	<i>Núm. (miles)</i>	<i>Monto (\$)</i>	
1989	22 885	292 321	886 047	885	3 776.3	552	39 245
1990	24 772	293 199	880 578	1 100	3 976.3	1 100 <sup>b</sup>	33 845
1991	27 771	288 473	885 177	1 370	4 020.9	1 370 <sup>b</sup>	30 246
1992	36 006	290 674 <sup>a</sup>	—	1 550	—	1 550	—

<sup>a</sup> Cifra provisional.

<sup>b</sup> Corresponde a la percibida por el sector inferior de ingresos mensuales.

FUENTE: Superintendencia de Seguridad Social.

familiares creció significativamente, las pensiones asistenciales comedidas disminuyeron en 1991 y los SUF otorgados no alcanzaron ese año los niveles de 1989.

Al mismo tiempo, los recursos adicionales recaudados permitieron reforzar el financiamiento de los programas de salud, vivienda y educación. Los mayores fondos, otorgados al primer sector se destinaron en lo fundamental a ampliar la atención primaria y a la realización de inversiones en equipamiento y recuperación hospitalaria, muy abandonadas durante el gobierno militar. En materia educativa, se inició un programa de mejoramiento de la educación básica y se elevó la cobertura del programa de alimentación escolar (PAE). Finalmente, en el sector vivienda se extendieron los beneficios de los programas habitacionales a las familias "allegadas". Se buscó por otra parte ampliar la cobertura de la acción pública hacia grupos antes desprotegidos, como en el caso de los jóvenes desempleados, los ancianos y las mujeres que sostienen a sus familias.<sup>12</sup>

Sin embargo, los antecedentes disponibles sobre los beneficios otorgados en los diversos sectores sociales, y en particular los subsidios que forman parte de la *red social* dirigida hacia los grupos más vulnerables, muestran tendencias disímiles. En efecto, si bien la matrícula de los jardines infantiles de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) se incrementó durante todo el período considerado, no ocurrió lo mismo con los Centros Abiertos de INTEGRA ni la educación prebásica a cargo del Ministerio de Educación, cuya matrícula disminuyó abruptamente en 1992 (cuadro 9). Como resultado de las tendencias anteriormente descritas, la cobertura de la educación preescolar (excluidos los Centros Abiertos) bajó levemente entre 1989 y 1991: de 13.5% a 13 por ciento.

<sup>12</sup> Para un panorama detallado de los programas y acciones desarrollados en los tres sectores sociales mencionados, véase Raczynski (1992).

CUADRO 9  
 JUNJI Y MINEDUC:  
 MATRÍCULA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, 1989-1992

<i>Años</i>	<i>JUNJI</i>	<i>Prebásica</i>	<i>Total</i>
1989	55 379	213 200	268 579
1990	55 798	220 396	276 194
1991	60 406	205 283	265 689
1992	61 031	—	—

FUENTE: Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y Ministerio de Educación, Superintendencia de Educación Pública.

Por otro lado, la cantidad de alimentos distribuidos por el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) se mantuvo prácticamente constante durante el período examinado, si bien aumentaron las cantidades de alimentos distribuidos por el programa básico dirigido hacia los menores sin riesgo biomédico y se redujeron los distribuidos por el programa de esfuerzo biomédico, que favorece a los niños y embarazadas nutricionalmente vulnerables (véase cuadro 10).

CUADRO 10  
 ALIMENTOS DISTRIBUIDOS POR EL SNSS SEGÚN PROGRAMA,  
 1989-1991 <sup>a</sup>  
 (miles de kilos)

<i>Años</i>	<i>Programa básico</i>	<i>Programa de refuerzo</i>	<i>Total</i>
1989	13 248.8	15 071.8	28 320.6
1990	13 703.2	14 638.5	28 341.6
1991	17 520.0	11 077.7	28 597.6

<sup>a</sup> A éstos se agregan los alimentos distribuidos por el SNSS a beneficiarios que se controlan en ISAPRES.

FUENTE: Ministerio de Salud: Anuario de Recursos y Atenciones, años respectivos y cifras no publicadas.

Las raciones (desayunos y almuerzos) distribuidas por el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en las escuelas básicas gratuitas, en cambio, aumentaron significativamente a lo largo del período examinado (véase cuadro 11).

Además, en 1990 se incrementó el aporte energético del programa, con lo cual la ración completa aumentó a un suministro de 1 000 calorías diarias en comparación con las 800 calorías que suministraba anteriormente.

Por su parte los subsidios habitacionales otorgados experimentaron un apreciable aumento en 1990 y 1991 (cuadro 12).

CUADRO 11  
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE): RACIONES DIARIAS  
(miles)

<i>Años</i>	<i>Desayunos/meriendas</i>	<i>Comidas</i>
1989	486.2	484.5
1990	596.9	536.2
1991	588.5	572.4

FUENTE: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

CUADRO 12  
SUBSIDIOS HABITACIONALES OTORGADOS  
1989-1992

<i>Años</i>	<i>Subsidio gral.</i>	<i>Subsidio</i>	<i>Viviendas</i>	<i>P.E.T.</i>	<i>Viviendas</i>	<i>Total</i>
1989	27 795	7 544	15 537	6 764	—	57 637
1990	27 973	—	18 895	15 640	4 063	—
1991	28 780	15 143	25 322	16 252 <sup>a</sup>	8 094	84 471
1992	26 960	7 742	—	s/i	a/i	—

<sup>a</sup> Corresponde a viviendas terminadas.

FUENTE: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

En el ámbito de la salud, las cifras disponibles no muestran una tendencia uniforme, con leves alzas en el caso de algunas atenciones y bajas en otras (cuadro 13). El comportamiento relativamente mediocre que mostraron las atenciones de salud que proporciona el sector público probablemente obedecen en gran medida a que la mayoría de los recursos adicionales que se han otorgado a la salud se han canalizado hacia la construcción y equipamiento hospitalario.

En síntesis, mientras que los subsidios monetarios aumentaron en valor y la mayoría amplió su cobertura, los subsidios otorgados en los sectores salud, educación y vivienda, particularmente aquellos que beneficiaban a los grupos de pobreza extrema, mostraron una tendencia fluctuante, cayendo una gran proporción de ellos hacia finales del período examinado. Por otra parte, los beneficios que distribuye la *red* siguen siendo insuficientes, más aún si se considera la magnitud e intensidad que alcanza la pobreza en el país. En su inmensa mayoría, el valor de los subsidios se sitúa aún por debajo del mínimo indispensable para que sus beneficiarios puedan satisfacer sus necesidades más elementales y/o elevar sus niveles de productividad e ingresos, abandonando así el círculo vicioso de la pobreza en que se encuentran atrapados. Es fácil comprender entonces que aun cuando en una

CUADRO 13  
CAMAS HOSPITALARIAS Y ATENCIONES EFECTUADAS EN EL SNSS,  
1989-1991

AÑOS	ATENCIONES				
	<i>Infantiles (miles)</i>	<i>Maternales (miles)</i>	<i>Adultos (miles)</i>	<i>Urgencias (miles)</i>	<i>Camas hospitalarias</i>
1989	5 890.0	1 131.5	7 469.7	7 123.2	43 184
1990	6 203.5	1 135.0	7 777.4	7 432.0	43 014
1991	6 184.2	1 098.9	8 008.3	6 950.3	43 672

FUENTE: Ministerio de Salud, *Anuario de Recursos y Atenciones*, cifras no publicadas.

política de gasto social creciente como la puesta en marcha por la actual administración se exprese un cambio en la tendencia y direccionalidad de la intervención social del Estado, los incrementos del gasto han resultado insuficientes para compensar la magnitud de las carencias básicas acumuladas y, como se verá a continuación, en algunos sectores es incluso probable que no logren compensar los efectos regresivos de una institucionalidad social *dual* como la heredada del gobierno anterior, cuya organización y modos de funcionamiento han sido conservados sin cambios de fondo.

#### LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL

En gran medida, las dificultades que enfrenta la política social para lograr una mayor equidad se originan en la institucionalidad social vigente en el país desde el gobierno anterior y que continúa provocando una permanente transferencia de recursos públicos hacia las entidades privadas que prestan servicios sociales a la población de más altos recursos.

En efecto, pese a los esfuerzos realizados por avanzar hacia una mayor igualdad social a través de la Reforma Tributaria y del incremento del gasto social, se ha tendido a consolidar la misma institucionalidad social *dual* heredada del gobierno anterior. Ésta se apoya en la misma organización institucional de los sectores sociales y conserva las mismas modalidades de financiamiento que impusieron las reformas neoliberales durante el gobierno militar, sin que se le hayan introducido cambios que atenúen el carácter excluyente y divisorio de la sociedad chilena. Es decir, por un lado se consolidó el sistema privado de servicios sociales financiado por los grupos de más altos ingresos y cuyo acceso está restringido sólo a ellos y, por el otro, se mantuvo un sistema de asistencia social compensatoria (la *red social*) de presupuesto exiguo, dirigida a atender las necesidades más esenciales de los grupos más pobres que se encuentran desprotegidos por la seguridad social y que sólo distribuye algunas prestaciones básicas.

De ahí que no parezca aventurado sostener que esencialmente, el actual modelo de bienestar social chileno y su carácter dualista se caracteriza más por una continuidad que por una ruptura con el modelo social impuesto por el neoliberalismo. Más aún, todo hace pensar que sus tendencias regresivas y excluyentes permanecerán mientras continúe el traslado de los trabajadores de más altos ingresos del antiguo sistema estatal a los servicios privados, con la consiguiente transferencia de recursos públicos hacia estos últimos y el consiguiente deterioro de los recursos de que disponen los servicios estatales que atienden a la población más necesitada. Esta situación se ha convertido en un grave obstáculo a la reducción de las desigualdades sociales imperantes y a la erradicación definitiva de la pobreza extrema en el país.

Así, por ejemplo, el sistema previsional impuesto por la reforma de 1981 se conserva sin grandes cambios que introduzcan a su funcionamiento criterios de equidad y solidaridad concordantes con los principios que supuestamente orientan la acción pública, y/o que compensen los cada vez menores recursos estatales destinados a la previsión que van a parar a las entidades privadas.

El sistema de ISAPRES tampoco ha experimentado cambios de fondo que incorporen criterios de solidaridad a su funcionamiento. Por su parte, los recursos que aporta el Estado a la salud pública, si bien se han incrementado, aún no representan mucho más del 1% del PNB. Más aún, una parte importante de ellos continúa destinándose a subsidiar al sistema de ISAPRES, en la medida que el sector público ha continuado asumiendo la responsabilidad por las prestaciones que dichas instituciones no cubren. En efecto, éstas no se muestran dispuestas a financiar una salud integral para toda su población beneficiaria, no otorgan el subsidio a la maternidad ni se preocupan por las instituciones de salud estatales. Por otra parte, dado que los recursos fiscales destinados a la salud y la calidad de los servicios que otorgan los servicios públicos a la población beneficiaria son deficientes, ello constituye un estímulo permanente al traslado a las ISAPRES de aquellos trabajadores que reúnen los requisitos de ingreso y permanencia que éstas exigen. Esto a su vez ocasiona una erosión adicional de los recursos de que disponen los establecimientos públicos (que deben atender al 80% de la población) con el consiguiente impacto sobre la calidad de la atención prestada y el acceso de los más pobres a las prestaciones mínimas que requieren.<sup>13</sup> Por su parte, el sistema de las ISAPRES, que cubre actualmente a un 20% de la población, continúa aceptando sólo a los trabajadores de más altos salarios y rechaza a los afiliados de más alto costo, como es el caso de los ancianos, quienes tienen un mayor número de cargas familiares y los enfermos crónicos.

<sup>13</sup> Se estima que la ISAPRES disponen de un promedio de 200 dólares anuales por beneficiario. Las instituciones estatales, en cambio, deben atender a la población de más bajos recursos sobre la base de un promedio de 50 dólares por beneficiario. Como producto de ello, dichas instituciones perciben una rentabilidad de 40% como promedio, en tanto que la descapitalización de los establecimientos públicos continúa erosionando la calidad de los servicios que éstos ofrecen a la población de menores ingresos. Véase Requena (1991).

Por otro lado, se mantiene el sistema de financiamiento de los servicios públicos de salud basado en la facturación por atención prestada (FAP) y en sistemas tarifarios para los usuarios. Esto último promueve una asignación de los recursos que privilegia la atención de las patologías propias de los grupos más acomodados, en detrimento de las atenciones que requieren los sectores de menores recursos.

En la educación básica y prebásica se mantiene el sistema de financiamiento a través de subsidios estatales, si bien el valor de éstos fue reajustado. En el sector vivienda se ha seguido adelante con la política de subsidios habitacionales iniciada por el gobierno anterior aunque se crearon nuevas modalidades de subsidio y se introdujeron algunas modificaciones a los sistemas de postulación y asignación con el propósito de atenuar las discriminaciones que afectaban a quienes carecen de recursos suficientes para acumular el ahorro previo que se exige para recibir estos beneficios. Se ha mantenido también la gestión de los servicios públicos de acuerdo a criterios financieros de mercado y rentabilidad privada, con sus previsibles impactos regresivos sobre los grupos de menores ingresos.

En síntesis, se puede afirmar que en la práctica se mantiene la *dualización* en la política de bienestar social entre dos líneas de acción de orientación diferente: una institucionalidad social que asegura el acceso a servicios privados de alta calidad y libre elección en el mercado a los grupos de más altos ingresos y el asistencialismo y la dependencia permanente de los subsidios estatales (aunque insuficientes) para los grupos más pobres.<sup>14</sup> Si bien no hay nada de objetable en que los sectores de más altos ingresos financien con sus propios recursos las atenciones sociales que requieren, lejos de complementarse y reforzarse entre sí estas dos líneas de acción, son en muchos aspectos contradictorias debido a que el funcionamiento de un modelo dual de bienestar de esta naturaleza produce un continuo traspaso de recursos estatales hacia las entidades privadas.

## CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICAS

### *La intensificación de la función del Estado*

El crecimiento de la economía durante el gobierno democrático, junto con la disminución del ritmo de crecimiento de los precios, se ha traducido en un aumento de los niveles de empleo y de ingresos de todos los grupos sociales, en particular de los más pobres, lo que se ha reflejado en una reducción del número de pobres en el país. Sin embargo, la distancia entre pobres y ricos no ha disminuido. Todavía el 40% de los chilenos más pobres percibe apenas un 14.2% del ingreso nacional, en tanto

<sup>14</sup> Con ello en ningún caso se pretende sostener que la centralización del gasto social en los grupos de mayor pobreza sea negativa. Pero ello no constituye por sí solo una solución satisfactoria al problema de la pobreza (más aún si los recursos que se destinan a ese propósito son limitados) ya que sólo consigue amortiguar sus efectos.

que el 20% de la población de mayores recursos percibe más de la mitad de este ingreso.<sup>15</sup> Es en esta profunda desigualdad en la distribución del ingreso donde se encuentra la raíz de la pobreza que aún sufre un 33.4% de los chilenos. De ahí que la respuesta a la pregunta que nos hacíamos al comienzo acerca de la factibilidad de conciliar las metas de crecimiento y equidad en el marco de una economía de mercado, abierta y exportadora como la que existe actualmente no puede ser tajante: si bien la pobreza tiende a disminuir por los efectos del crecimiento de la economía, el mercado por sí solo no resuelve el problema de la desigualdad en la distribución del ingreso ya que ésta se mantiene prácticamente sin alteraciones.

Por otra parte, el crecimiento económico a través de su efecto sobre el mercado laboral sólo ha logrado mejorar la situación de los pobres no indigentes. Los indigentes, en cambio, sólo han visto incrementados sus niveles de bienestar gracias a la contribución de los subsidios monetarios que otorga el Estado. Estos resultados desmienten una vez más la ilusión que representa la antigua tesis del “rebalse” distributivo, tan cara al pensamiento neoliberal, según la cual la distribución del ingreso y la solución a los problemas de los más rezagados sólo puede provenir del crecimiento de la economía y, en consecuencia, de la capacidad de “arrastre” de los sectores modernos. Por el contrario, éstos demuestran que en una economía de libre mercado el crecimiento no tiende, al menos en el corto y mediano plazo, a integrar a los grupos de mayor pobreza a los frutos del desarrollo.

Esta incapacidad del mercado de integrar productivamente a los más pobres en un plazo éticamente aceptable fortaleciendo aún más el empleo y los salarios, pone de manifiesto una vez más la función ineludible que corresponde asumir al Estado con el propósito de integrar a los grupos actualmente excluidos de los mercados y las oportunidades de empleo formal, intensificando su acción en el área de la educación, la salud y el apoyo a la pequeña empresa y a la capacitación laboral, tanto de aquellos jóvenes y trabajadores que no logran incorporarse a los mercados laborales como de quienes se encuentran actualmente integrados al proceso de desarrollo, pero que no alcanzan niveles de productividad e ingresos que les permitan acceder a niveles satisfactorios de bienestar social.

Pese a los esfuerzos realizados hasta ahora por ampliar el gasto social, los recursos destinados a tales fines no han estado a la altura de los problemas que se pretende resolver. Las políticas asistenciales que otorgan subsidios monetarios a la población más pobre son imprescindibles, al menos en el corto y mediano plazo, pero no bastan. Más aún, ello se traduce inevitablemente en una acción estatal compensatoria que, aparte de no lograr una definitiva superación de la extrema pobreza, contribuye poco a conciliar el crecimiento económico con una mayor equidad social. Por otra parte, la distribución de los recursos destinados a fines

<sup>15</sup> Hay que tener en cuenta que las cifras incluyen los subsidios monetarios, que tienen un fuerte impacto sobre los niveles de ingreso y bienestar de los grupos más pobres. De excluirse el efecto de los subsidios, con seguridad el porcentaje de ingreso que percibe el primer quintil de la población no mostraría cambios en el período considerado.

sociales en los grupos más postergados, con todo lo positivo que ello pueda ser, ha resultado insuficiente para compensar las carencias básicas acumuladas. Más aún, hacia fines del período analizado, la cobertura de los subsidios no monetarios que se otorgan a la población más pobre se estancó o incluso cayó en algunos sectores sociales, alcanzando en algunos casos niveles inferiores a los del último año del gobierno anterior. La insuficiencia del gasto social queda también claramente de manifiesto en la situación crítica que se registró en el sector educación, en las dificultades de acceso a las prestaciones de salud y en la deficiente calidad de la atención que proporcionan las instituciones estatales a la población de escasos recursos, entre otros.

#### MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN LABORAL

Los bajos salarios que percibe una parte importante de la fuerza de trabajo son responsables de la extrema pobreza que aún subsiste en el país. Para erradicarla es necesario incrementar las remuneraciones y condiciones laborales de los grupos más necesitados, para lo cual resulta imprescindible introducir cambios a la legislación laboral vigente que eliminen las restricciones contenidas en ella y permitan ampliar la negociación colectiva a los sectores que actualmente no cubre, en particular los trabajadores temporales y quienes se desempeñan en la pequeña y mediana empresa, a fin de que éstos logren empleos de mejor calidad y una gradual concordancia entre los aumentos en la productividad y sus salarios.

#### AUMENTO DE LA EFICIENCIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Es evidente que las metas de crecimiento y estabilidad no pueden ser sacrificadas. Hacerlo significaría enfrentar graves dificultades para continuar estimulando la inversión y provocaría a muy corto plazo efectos aún más regresivos en la distribución de los ingresos. De ahí que las políticas sociales que se adopten deben contar siempre con el respaldo financiero adecuado que las haga sustentables y que no comprometa los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios.

Dadas las restricciones presupuestarias que inevitablemente acompañarán la política social y le impedirán aumentar sustancialmente los recursos que se canalizan hacia fines sociales, se plantea la necesidad impostergable de elevar la productividad del gasto social a fin de elevar su eficiencia y efecto sobre la distribución.

Dentro del modelo social vigente hay un considerable margen para una racionalización del gasto social que permitirá liberar recursos para favorecer a los más pobres. Entre ellos, redistribuir el gasto social tanto dentro de los sectores que

favorezca a los más necesitados como entre ellos; racionalizar la producción y la distribución de los bienes y servicios sociales; modificar la organización de los servicios sociales para superar su actual desarticulación y rigidez que impiden una conducción más unificada e integrada de la política social; y superar los problemas derivados de la falta de coordinación entre instituciones y programas, a fin de evitar la duplicación de funciones con el consecuente desperdicio de recursos, etcétera.

La necesidad de racionalizar el gasto social nos conduce a otro problema que resulta imprescindible abordar. Se trata de la reforma del Estado, con todo lo que ello significa en términos de la modificación de las actuales estructuras administrativas; de la modernización y agilización de los mecanismos de la gestión pública; de una efectiva descentralización de los poderes de decisión; de la redefinición de las responsabilidades del aparato público, el sector privado y la sociedad civil en la provisión de los servicios sociales básicos y de la restauración de la capacidad del Estado para orientar el proceso de desarrollo según sus criterios y prioridades.<sup>16</sup>

#### LA NECESIDAD DE CAMBIAR LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE

Más allá de las inevitables restricciones presupuestarias que acompañarán a la política social, gran parte de las limitaciones que enfrenta esta última para contribuir más a la lucha contra la pobreza se originan en el dualismo que continúa caracterizando a la institucionalidad social sobre la cual se apoya y que ocasiona una disminución gradual de los recursos de que disponen las instituciones estatales que atienden a la población más necesitada con la consiguiente erosión de la calidad de las prestaciones que ésta recibe.

Así, por mucho que se aumenten los recursos destinados a gasto social y por eficiente que sea su distribución entre la población más necesitada, de no introducirse reformas institucionales significativas en el modelo dual de bienestar social, tal como quedara definido y cristalizado durante el experimento neoliberal, será difícil lograr avances sustanciales en la reducción de la pobreza y las desigualdades económicas y sociales. Esas modificaciones deben dar origen a un nuevo patrón de políticas sociales, tanto en el plano institucional como en las modalidades de operación y financiamiento del sistema que pongan efectivamente a la equidad y a la solidaridad como principios rectores del desarrollo social y reviertan los mecanismos reproductores de la desigualdad derivados de las tendencias dualistas que han predominado hasta ahora y de la sistemática transferencia de recursos estatales hacia las entidades privadas.

<sup>16</sup> Cabe subrayar que como se ha mencionado en múltiples oportunidades, esto no supone necesariamente un aumento del tamaño del Estado ni imponer restricciones burocráticas indiscriminadas, ni tampoco la estatización de los servicios sociales. Por el contrario, se trata de dar al Estado la capacidad política y técnica para definir las orientaciones fundamentales de la estrategia de desarrollo económico y social.

Es cierto que la discusión sobre un modelo de bienestar social más justo y a la vez compatible con el modelo de organización económica no resulta tarea simple. Entran en ello demasiadas cuestiones técnicas, económicas y políticas, por no mencionar otros factores tan decisivos como los relacionados con el contexto internacional. Y, dada la envergadura y complejidad de la tarea y las resistencias que inevitablemente se deben enfrentar, es ilusorio suponer que reformas tendientes a producir una alteración radical de los principios rectores del actual modelo de bienestar social encontrarán una salida fácil. Tampoco resulta fácil vislumbrar los marcos alternativos dentro de los cuales podrían moverse las soluciones viables capaces de conciliar un sistema económico eficiente y dinámico con una institucionalidad social que asegure grados de igualdad cada vez mayores.

Con todo, un sistema de protección social que institucionalice el principio de solidaridad tendría que poner en marcha mecanismos que obliguen a los estratos de más altos ingresos afiliados a las entidades privadas que presten servicios sociales, a aportar recursos, directa o indirectamente, para el financiamiento de las prestaciones básicas que se deben otorgar a los más pobres, asegurando así al menos el acceso a ciertas prestaciones básicas universales y comunes a todos los chilenos. Éste podría ser el caso, por ejemplo, de alguna fórmula que sirva para estructurar y sustituir los actuales sistemas duales y divididos de servicios sociales por otros que combinen fórmulas de distribución de ciertas prestaciones mínimas y uniformes para todos, como un derecho independiente del monto del aporte individual, con sistemas de seguro para las prestaciones de más alto costo, que serían financiadas exclusivamente por los asegurados. Se trataría, en otras palabras, de establecer una *ciudadanía social*, que asegure a todos ciertas condiciones básicas de desarrollo biológico, intelectual y laboral como fundamento de la ciudadanía política.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, J. P. (1979), *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*, Ediciones CIEPLAN, Santiago.
- Arellano, J. P. (1989), "La seguridad social en Chile en los años 90", *Colección Estudios CIEPLAN* 27, diciembre.
- Bresser Pereira, L. C., J. M. Maravall y A. Przeworski (1992), *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*, trabajo presentado en la Conferencia sobre "Democracia, mercados y reformas estructurales en América Latina", organizada por el Centro Norte/Sur de la Universidad de Miami, Buenos Aires, 25 al 27 de marzo.
- Cabezas, M. (1988), "Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-1986", *Notas Técnicas CIEPLAN* 114, mayo.

- Ffrench-Davis, R. (1991), "Desarrollo económico y equidad en Chile: Herencias y desafíos en el retorno a la democracia", *Colección Estudios CIEPLAN* 31, marzo.
- Ffrench-Davis, R. y D. Raczynski (1990), "The Impact of Global Recession and National Policies on Living Standards: Chile, 1973-1989", *Notas Técnicas CIEPLAN* 97, noviembre (3ª edición).
- Flaño, N. (1991), "El Fondo de Solidaridad e Inversión Social. ¿En qué estamos pensando?", *Colección Estudios CIEPLAN* 31, marzo.
- Foxley, A. (1982), *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*, University of California Press, California.
- García, A. (1991), "Las orientaciones de la política social", *Colección estudios CIEPLAN* 31, marzo.
- Gurrieri A. y E. Torres Rivas (coords.) (1990), *Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?*, FLACSO-CEPAL, San José.
- Haindl, E. y C. Weber (1986), "Impacto redistributivo del gasto social", *Serie de Investigación*, Depto. de Economía, Universidad de Chile.
- Haindl, E. et al. (1989), *Gasto social efectivo. Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica*, ODE-PLAN-Universidad de Chile, Santiago.
- Iglesias, A. et al. (1991), *10 años de historia del sistema AFP. Antecedentes estadísticos 1981-1991*, AFP Hábitat, Santiago.
- Marcel, M. (1991), "El financiamiento del gasto social", *Colección Estudios CIEPLAN* 31, marzo.
- Martínez, J. y E. Tironi (1985), *Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación, 1970-1989*, SUR, Santiago.
- Martínez, J. y A. León (1984), "La involución del proceso de desarrollo y estructura social", *Materiales para discusión*, CED, noviembre.
- MIDEPLAN (1991), *Un proceso de integración al desarrollo. Informe Social, 1990-1991*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago.
- MIDEPLAN (1992a), *Avanzando en equidad. Un proceso de integración al desarrollo. 1990-1992*, Santiago.
- MIDEPLAN (1992b), *Impacto de la política económica y social en 1991 y estimación para 1992*, mimeo., noviembre.
- Muñoz, O. (1991), "Estado, desarrollo y equidad: algunas preguntas pendientes", *Colección Estudios CIEPLAN* 31, marzo.
- Raczynski, D. (1991), "La Ficha CAS y la focalización de programas sociales", *Notas Técnicas CIEPLAN* 141, Santiago.
- Racsynski, D. (1992), *Políticas sociales en Chile: origen, transformaciones y perspectivas*, CIEPLAN (mimeo.).
- Sánchez H. (1990), "Análisis del subsistema de ISAPRES-período 1981-1989", en M. I. Romero (ed.), *Eficacia y calidad del sistema de salud en Chile*, CPU.
- Tironi, E. (1988), *Autoritarismo, modernización y marginalidad. El caso de Chile, 1973-1989*, Editorial Puerta Abierta, Santiago.
- Titmus, R. (1968), *Essays on the Welfare State*, Allen and Ubwin, Londres.

- Valenzuela, A. y S. Valenzuela (eds.) (1986), *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Vergara, P. (1985), *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, FLACSO, Santiago.
- Vergara, P. (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988*, FLACSO, Santiago.