



FLACSO
CHILE
Biblioteca

V494 m
DT-ES.44

C.1

Documento de Trabajo
FLACSO - Programa Chile
Serie: Estudios Sociales No. 44
Santiago, Abril de 1993

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

15.293

S E R I E
Estudios Sociales

542.-
RUPTURA Y CONTINUIDAD
EN LA POLITICA SOCIAL
DEL GOBIERNO DEMOCRATICO

Pilar Vergara

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	1.
I. EL GOBIERNO MILITAR Y EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL	3.
1. LA POLITICA ECONOMICA	3.
2. LA POLITICA SOCIAL	4.
2.1 La privatización de los sectores sociales: las "modernizaciones"	4.
2.2 La "red social"	9.
II. LA TRANSICION DEMOCRATICA: EL DESAFIO DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD	19.
1. EL MODELO ECONOMICO DE LIBRE MERCADO	19.
2. LA POLITICA SOCIAL	23.
3. RESULTADOS E IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL	27.
4. LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL	39.
III. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLITICAS	45.
1. LA INTENSIFICACION DE LA FUNCION DEL ESTADO	45.
2. MODIFICACIONES A LA LEGISLACION LABORAL .	47.
3. AUMENTO DE LA EFICIENCIA E IMPACTO DE LA POLITICA SOCIAL	47.
4. LA NECESIDAD DE CAMBIAR LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE	49.
BIBLIOGRAFIA	53.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

INTRODUCCION.

El gobierno militar 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 y en la liberalización del sistema financiero y cambios internacionales. No obstante, ha defendido además la tesis 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 compatibilizar 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 en el país. Con ese propósito se puso en marcha una estrategia distributiva de orientación diferente pero complementaria de la estrategia de crecimiento.

¿Hasta que punto hay una ruptura en la política social del nuevo gobierno con la impulsada por el gobierno anterior? ¿Cual 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 éstas y otras interrogantes constituye el objetivo de éste 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 y significación que tienen los elementos de continuidad y/o ruptura del modelo vigente actualmente con el experimento neoliberal de la década pasada ni tampoco comprender cabalmente los dilemas y desafíos a que el gobierno democrático se ha visto enfrentado y la naturaleza y significación de las opciones 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 y también las oportunidades que heredó el actual gobierno para la implementación de una estrategia económico-social capaz de compatibilizar el crecimiento de la economía con una mayor equidad social. La sección termina haciendo 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 crecientes de igualdad social compatibles con el afianzamiento de las instituciones democrática en el 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.

I. EL GOBIERNO MILITAR Y EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL.

1. LA POLITICA ECONOMICA

Como es sabido, el gobierno militar revirtió las tendencias económico-sociales imperantes por varias décadas en Chile: redujo drásticamente el rol 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 y cambios internacionales, imponiendo de ese modo la supremacía del libre mercado y la subordinación de la actividad económica interna a los flujos financieros internacionales. Concomitantemente, desmanteló las estructuras políticas y sindicales al interior de las cuales las clases populares habían logrado expresar sus demandas y presionar por sus intereses.

La reestructuración de la economía, junto a la puesta en marcha de sucesivos programas ortodoxos de estabilización durante la década del setenta, y los shocks externos que empobrecieron al conjunto de la economía nacional produjeron un fuerte deterioro de las remuneraciones, al tiempo que 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 del 80, la crisis de la deuda y la consiguiente transferencia de recursos al exterior junto a una nueva regresión en las condiciones macroeconómicas y distributivas pusieron fin al optimismo imperante en los círculos oficiales que confiaba 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 forzó un deterioro adicional de las remuneraciones, nuevos recortes del gasto social y una nueva alza de las ya elevadas tasas de desempleo (Cuadro No. 1). Una conducción económica más pragmática a partir de 1984 permitió una progresiva recuperación de la economía y, más adelante, un

crecimiento sostenido con una inflación moderada. Sin embargo, los progresos en el ámbito social fueron escasos, sin que a finales de la década se hubieran recuperado siquiera los niveles históricos.

CUADRO No. 1
 PGB POR HABITANTE, INFLACION, INVERSION, DEUDA EXTERNA,
 DESOCUPACION Y REMUNERACIONES (1970, 1980-90)

AÑO	PGB POR HBTE. (1970=100)	TASA DE INFLACION	TASA DE INVERSION	DEUDA EXTERNA (mill de US\$)	TASA DE DESOCUPACION a/	SALARIOS REALES (1970=100)	
						Promedio sueldos y salarios	Ingreso minimo
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	20.829	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

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

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

2. LA POLITICA SOCIAL.

2.1 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 por varias décadas en el país. El mercado fue expandido 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 a 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 70 y comienzos de la década del 80, se dió impulso a 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, dejando que el mercado se encargara de regular el acceso a esas prestaciones. A través de esas reformas se buscaba promover la creación y expansión de un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, en el cual quienes tienen poder adquisitivo suficiente financien con sus propios medios las atenciones sociales que antes recibían del Estado, primando un criterio de correspondencia entre lo que se aporta al sistema y las prestaciones que se reciben.

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

La reforma previsional impulsada en 1981, que afectó sólo al régimen de pensiones, sustituyó el antiguo sistema de reparto por uno de capitalización individual, que es administrado por entidades privadas: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), creadas especialmente para esos fines. 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 escoger libremente entre permanecer en las antiguas instituciones previsionales, de carácter fiscal o semifiscal, o cambiarse a las nuevas. Sin embargo, se crearon una serie de estímulos al traslado: a quienes se acogieron al nuevo sistema se les 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 imponentes -en especial los de más altas rentas 1/- se cambiara desde el 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 la previsión 2/. A fines de la década del 80, los recursos acumulados en las AFP eran equivalentes a un 25% del PGB, llegando a tener importantes repercusiones sobre los niveles de ahorro e inversión 3/.

En el campo de la salud la orientación privatizadora se expresó en una profunda reorganización del antiguo Servicio Nacional de Salud (SNS) y en la implementación de un nuevo sistema, el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNS), conformado por 27 Servicios

1/ Las rentas imponibles de los trabajadores que se afiliaron a las AFP eran sustancialmente más altas que las de aquellos que permanecieron en el antiguo sistema estatal. Es así que en 1988 la renta imponible promedio en las AFP fue de 46,7 mil pesos, en tanto que en las antiguas cajas previsionales era de 60,7 mil pesos de ese mismo año. Esto, como era de esperar, dió origen a pensiones casi 60% más altas en las AFP que las que se generaban en el antiguo sistema (Arellano, 1989).

2/ Se explica así que la reforma previsional no contribuyera a dar una solución satisfactoria de 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 debió continuar haciendo los aportes que antes venía haciendo a la previsión para hacer frente a las pensiones de los ya retirados -a los que vinieron a sumarse los mayores recursos que debió destinar el pago del "bono de reconocimiento" a quienes se trasladaron al sistema privado-, en tanto que los ingresos previsionales del Fisco se redujeron en forma drástica, al dejar de recibir éste las cotizaciones de los imponentes que se cambiaron al nuevo sistema.

3/ Es preciso recalcar que no es nuestro propósito en esta sección describir la totalidad de 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 objetivos de este trabajo.

Regionales, competitivos entre sí y administrados de acuerdo a criterios de rentabilidad privada. El antiguo sistema de financiamiento de la salud, basado en asignaciones presupuestarias según criterios históricos, fue sustituido por un sistema de bonos basado 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 elegiría donde atenderse. Por otro lado, la administración de los consultorios periféricos y postas fue paulatinamente traspasada a las municipalidades.

Por otra parte, 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). Estas son entidades privadas con fines de lucro que ofrecen servicios médicos a cambio de la contribución obligatoria para atenciones de salud de quienes se acogen a ellas. Las ISAPRES limitan los riesgos de salud que desean cubrir excluyendo a los adultos mayores, 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 adscribirse a ellas. En 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 la salud estatal.

A fines de la década pasada, las ISAPRES captaban cerca del 50% de las cotizaciones previsionales destinadas a atenciones de salud, las que anteriormente eran captadas por las instituciones públicas, y absorbían 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 se atienden en él debido a que éste dejó de percibir las cotizaciones de aquellos trabajadores que precisamente aportaban la mayor cantidad de recursos. Más aún, el sector público pasó a subsidiar a la medicina privada al asumir el costo de una serie de prestaciones que las ISAPRES no cubren porque no son rentables. Entre otros, el subsidio maternal 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 segmentan 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 rol subsidiario del Estado y de la privatización de los servicios.

En el campo educacional, la reestructuración del sistema traspasó la gestión de los establecimientos fiscales a las municipalidades, las que a su vez podían transferírsela a entidades privadas. Simultáneamente se modificaron los sistemas de financiamiento de la educación, comprometiéndose el Estado a entregar, tanto a las escuelas públicas como a las privadas gratuitas que se crearan, una subvención por cada alumno que asiste a clases. A través de ese mecanismo de financiamiento se buscaba estimular la expansión de la enseñanza privada y, al mismo tiempo, promover una administración de los establecimientos públicos de acuerdo a criterios financieros de rentabilidad. En un comienzo, la creación de escuelas privadas subvencionadas significó la captación, bajo la forma de utilidad, de importantes recursos públicos por parte de los agentes privados encargados de su administración, lo que actuó en desmedro de la calidad de la instrucción impartida. Posteriormente, la congelación de las subvenciones ocasionó una erosión aun mayor de la eficiencia y calidad de la enseñanza entregada por estos establecimientos.

La política habitacional entregó también al sector privado la tarea de construir viviendas sociales, correspondiendo a las instituciones públicas financiar las soluciones habitacionales de los hogares que no disponen 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 éste 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, se dictó en 1979 el Plan Laboral que restableció la negociación colectiva, aunque restringida a nivel de 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 empleadores.

2.2 La "red social".

Simultáneamente con la implementación de las "modernizaciones" sociales, el gobierno militar puso en práctica una serie de intervenciones sociales selectivas, orientadas 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 ellos se buscaba focalizar en los sectores de extrema pobreza parte sustancial del gasto social, evitando "filtraciones" indebidas de éste 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 crítica constituyó, después de las "modernizaciones", el segundo pilar fundamental de la política social del gobierno militar.

Esa concepción sobre 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 Unico 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 focalizados en la pobreza crítica se llevaban a cabo a través de modalidades e instrumentos innovadores especialmente diseñados para identificar en forma lo más rigurosa posible a los hogares que requerían de atención prioritaria. Entre ellos, la Ficha de Estratificación Social o Ficha CAS era la más importante 4/. Los programas debían ser ejecutados en forma descentralizada, radicándose en las municipalidades las principales responsabilidades en su aplicación y control (Vergara, 1990; Raczynski, 1991).

Con todo, los beneficios distribuidos por red social resultaban claramente insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de sus beneficiarios y tanto el monto de ellos como su calidad exhibió una tendencia decreciente a lo largo de todo el período militar. Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la lucha por erradicar la extrema pobreza 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 que favorecía la concentración del ingreso, la caída del empleo y el incremento de la pobreza absoluta.

4/ Al respecto, véase Raczynski (1991).

Sin embargo, con todas sus limitaciones y pese al valor 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, imponiendo con ello barreras a su mayor empobrecimiento. Pero se debe tener en cuenta también que, al no verse acompañada de una expansión sino de una marcada contracción de los recursos destinados a esos propósitos, la focalización del gasto social en los grupos de mayor pobreza se realizó a expensas de los recursos y beneficios sociales que recibían los estratos de ingresos medios y medio-bajos del Estado. Consecuencia directa de ello fue la exclusión y empobrecimiento de parte considerable de esos sectores quienes, no disponiendo de una renta suficiente para adscribirse al sistema privado, dejaron de percibir los bienes y servicios esenciales que antes les proveía el Estado.

El gasto público en los sectores sociales experimentó una fuerte contracción 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 debió destinar anualmente a financiar el déficit previsional originado por la reforma de 1981 (Cuadro No. 2). En los demás sectores sociales, en cambio, a fines del gobierno militar el gasto se situaba todavía muy por debajo de los niveles alcanzados con dos décadas de anterioridad.

CUADRO No. 2
GASTO PUBLICO SOCIAL PER CAPITA
(\$ de 1985)

ANO	EDUCACION	SALUD	SEGURIDAD SOCIAL	VIVIENDA	OTROS	TOTAL	INDICE (1970=100)
1970	11.773	6.438	24.359	4.941	271	47.782	100
1974	9.401	5.577	14.509	6.416	345	36.248	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	2.523	549	44.113	92

FUENTE: Cabezas (1988).

También las políticas macroeconómicas aplicadas, junto a la legislación laboral sesgada contra los trabajadores, contribuyeron a elevar sustancialmente la desigualdad distributiva. La tasa de desempleo promedio del período fue de 18%, triplicando con ello la tasa prevaleciente en los años 60. Las remuneraciones reales cayeron sustancialmente, situándose en 1989 todavía un 8% por debajo de los niveles de 1970 (Cuadro No. 1). En congruencia con la evolución de las remuneraciones y del empleo, entre comienzos de la década del 70 y fines de la década del 80, se produjo un deterioro distributivo persistente. Se explica así que en los años 70 y 80, 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, 1982).

Información disponible para el Gran Santiago pone de manifiesto una caída sistemática de la participación del ingreso familiar del 25% de los hogares de menores rentas, en el ingreso total, en tanto que el quintil de más altos ingresos mejoró su participación relativa (Cuadro No. 3). Por otro lado, la evidencia disponible sobre la pobreza en el país revela que entre 1970 y 1987 la proporción de las familias cuyos ingresos eran insuficientes para satisfacer sus necesidades más apremiantes creció desde un 17% a un 38%, lo que se tradujo a finales del período en la existencia de más de 5 millones de personas que vivían en esa condición ^{5/}. Las tasas de analfabetismo aumentaron significativamente durante ese período y la tasa de escolaridad fue en 1989 un 6% inferior al 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 prebásica. Aunque no es el caso analizar aquí las causas del comportamiento de tales indicadores, lo cierto es que en lo fundamental éste obedeció a una decisión del gobierno militar de concentrar en esas áreas los menguados recursos sociales disponibles a fin de mejorar puntos que le permitieran mostrar internacionalmente resultados exitosos en el ámbito social ^{6/}.

^{5/} Antecedentes elaborados por CEPAL (1990), sobre la base de la encuesta CASEN levantada por ODEPLAN en noviembre de 1987.

^{6/} Para una explicación del comportamiento favorable de algunos indicadores sociales durante el gobierno militar pese a los fuertes recortes experimentados por el gasto social, véase Raczynski y Oyarzo (1991), Vergara (1990) y Raczynski (1992).

CUADRO No. 3
 DISTRIBUCION DEL CONSUMO EN HOGARES ORDENADOS
 SEGUN 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.

En síntesis, ante la reducción del gasto destinado a fines sociales, la propuesta neoliberal sugería focalizar los menguados recursos estatales disponibles en la población más necesitada. A su vez, esta propuesta iba estrechamente ligada a otra, de privatización de los servicios sociales, en los cuales el acceso está restringido a la población de más altos ingresos y prima un criterio de correspondencia entre lo que el usuario paga y los servicios que recibe.

La creación y consolidación de la institucionalidad social impuesta por las reformas privatizadoras junto a los programas de la red social contribuyeron a perfilar un modelo dual de bienestar social, que segmentó 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 una amplia masa de grupos excluidos, conformados por trabajadores por cuenta propia, subempleados, desempleados y clases medias empobrecidas, por el otro, quienes vieron acentuada su desprotección social en áreas que eran tradicionalmente atendidas por el Estado. Las consecuencias regresivas del dual como que caracteriza al modelo de bienestar se vieron agravadas en la medida

que las entidades privadas no se crearon y expandieron en forma paralela, sino a expensas de los programas y recursos estatales; es decir, mediante un sistemático transvasije de recursos desde estos últimos hacia el área privada. 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 severamente la calidad de los bienes y servicios que éstas ofrecen y resintió el acceso de los más pobres a sus beneficios.

En la práctica, las propuestas de privatización y focalización conducentes a conformar el modelo dual de bienestar social de que hablamos no constituyen sino una combinación de los tipos de Estados de Bienestar que Titmus (1968) en su tipología denominara residual y meritocrático. De acuerdo al primero, las políticas estatales deben intervenir solamente 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 que se supone selectiva y transitoria -aún cuando pueda ser de larga duración- 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. Es la combinación que se ha dado en Chile de estos dos tipos la que, al dar origen a sistemas segmentados en función de la capacidad de pago de los usuarios, configura un modelo global de bienestar de carácter dual, que fragmenta la sociedad y reproduce, e incluso profundiza, las desigualdades sociales imperantes.

CUADRO No. 4
PENSIONES, ASIGNACION
Y SUBSIDIO UNICO FAMILIAR Y SUBSIDIO DE CESANTIA
(1970, 1974-89)

AÑO	P E N S I O N E S										
	MONTO PROMEDIO MENSUAL			PENSIONES ASISTENC.		ASIGNACION FAM.		SUBSIDIO UNICO FAMILIAR		SUBSI. DE CESANTIA	
	sector civil a/	sector uniforme	pensión mínima de vejez	número	monto promedio mensual	promedio mensual de cargas pagadas	valor unitario	número	valor unitario	promedio mensual	% de la fuerza de trabajo desocupada
	(\$ diciembre 1988)			(miles)	(\$ Dic.'88)	(miles)		(miles)	(\$ de 1988)	(miles)	
1970	22.678	68.754	12.405	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	11.706	59.998	10.501	-	-	-	1.879	-	-	3.7	1.3
1975	11.437	43.185	10.065	27.8	4.175	-	1.781	-	-	29.3	6.0
1976	11.916	52.652	10.621	39.0	5.063	-	1.643	-	-	75.5	13.8
1977	12.993	62.276	11.616	66.0	5.050	-	1.532	-	-	57.0	12.9
1978	14.162	63.339	13.709	91.8	4.865	-	1.490	-	-	60.7	12.6
1979	16.443	71.622	13.280	113.1	4.676	-	1.443	-	-	69.6	14.5
1980	16.937	79.830	13.561	131.7	6.370	-	1.445	-	-	74.3	17.3
1981	17.780	82.632	13.827	156.2	7.102	3.962	1.443	-	818	75.1	19.2
1982	19.042	83.414	13.712	183.9	7.576	3.871	1.404	-	802	130.4	17.5
1983	18.971	82.568	13.268	228.1	7.161	3.929	1.131	527	646	142.5	19.3
1984	20.443	90.432	13.843	278.4	7.562	3.990	1.112	699	634	97.8	14.9
1985	18.426	84.572	12.510	320.8	6.656	4.026	967	967	600	97.3	16.7
1986	18.858	82.236	12.591	324.1	6.552	4.024	810	1.044	502	84.4	16.6
1987	18.493	82.059	12.168	321.6	5.351	4.014	675	955	419	66.0	13.6
1988	-	-	12.461	303.2	-	3.817	589	914	419	52.9	11.5
1989	-	-	12.670	292.2	5.945	3.735	505	-	-	39.2	-

FUENTE : Arellano (1989), MIDEPLAN (1991) y Superintendencia de Seguridad Social, Tomado de Raczynski (1992) y Vergara (1990).

Pese a lo anterior, y 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 llegaron a verse desmanteladas. 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 permiten adscribirse a las entidades privadas. De hecho, los neoliberales no lograron 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 de Bienestar.

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 tarifarios para los usuarios y criterios de recuperación de costos. En virtud de ellos, también los usuarios de los servicios estatales debían pagar por las atenciones que recibían -con la excepción, ciertamente de los grupos de mayor pobreza-, 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 de Bienestar fueron conservadas, aunque sus modalidades de funcionamiento se vieron modificadas, al sometérselas a una lógica mercantil similar a la imperante en el sistema privado: al igual que en este último, se estableció una ligazón entre el ingreso del usuario, el aporte económico que éste hace al sistema, y los beneficios que recibe de él.

Lo cierto es que, si bien los efectos de 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 distributivo persistente y una profundización de la ya aguda heterogeneidad estructural. Como vimos, el retroceso experimentado por 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 No. 3).

Por otro lado, la escasa evidencia empírica disponible para ese período pone de manifiesto una acentuación de la heterogeneidad

estructural, con sus consiguientes impactos sobre las disparidades económicas y sociales ^{1/}. En efecto, la modernización abarcó sólo a una fracción limitada de los chilenos. Mientras las empresas rurales y urbanas que lograron sobrevivir a las reformas estructurales y 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 que debieron continuar operando sin el apoyo del Estado y con niveles de productividad e ingresos inferiores a los de 20 años antes. De ahí que bajo la modernización de algunos sectores se ocultaba la existencia de vastos segmentos de la fuerza de trabajo que permanecían marginados de la modernidad, y que debieron subsistir con niveles de ingreso muy bajos. Otro tanto puede decirse de amplios segmentos de capas medias, cuyos niveles de ingreso y empleo se vieron también afectados por la reestructuración de la economía y la aplicación de políticas de ajuste recesivo, a la vez que quedaron desprotegidos por la acción social del Estado. Todo esto se vió reflejado en una creciente informalización de las relaciones de trabajo: a fines de la década pasada, no más del 45% de la fuerza de trabajo estaba cotizando en el sistema previsional, en tanto que, por otro lado, la afiliación de trabajadores a las AFP y las ISAPRES se expandía sistemáticamente.

^{1/} Véase, entre otros, Martínez y Tironi (1985).

II. LA TRANSICION DEMOCRATICA: EL DESAFIO DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD.

1. EL MODELO ECONOMICO 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 rol protagónico en el proceso de crecimiento, en el control de los mercados y del comercio exterior y se había visto significativamente debilitado en su capacidad de decidir sobre el proceso de inversión, limitándose en sus funciones a la formulación de las políticas macroeconómicas y a la generación de reglas generales dentro de las cuales deben actuar los agentes económicos y el mercado, así como de 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 las remuneraciones medias eran inferiores a las de 1970, la tasa de inversión se mantenía todavía muy por debajo de los niveles históricos (inferiores al 16% del PGB) 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 los chilenos marginados de la modernización.

Por otra parte, el sector externo registraba un prolongado y creciente déficit que había sido financiado con endeudamiento externo durante un período prolongado de tiempo y que, al iniciarse la transición democrática, representaba una fuerte carga para la economía chilena.

Sin embargo, por otra parte la herencia neoliberal había dejado algunas condiciones estructurales favorables para un crecimiento

con estabilidad, lo que representa, sin lugar a duda, una singularidad del caso chileno. A diferencia de lo que ocurría en otros países de la región, al asumir el gobierno democrático las principales reformas estructurales e institucionales habían sido realizadas en su mayoría, los desequilibrios macroeconómicos se encontraban en lo fundamental 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 a esos rasgos del sistema económico, la situación social se caracterizaba por 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 progresivamente su papel a la atención de las necesidades insatisfechas de los grupos afectados por situaciones de pobreza aguda que normalmente no tienen acceso a los mercados y a las oportunidades de empleo formal e incluso en este terreno el valor de los subsidios que los beneficiaban había caído sustancialmente (Cuadro 4).

Al asumir el nuevo gobierno se había producido un amplio consenso en revalorizar el papel del mercado y de los precios frente al predominio indiscutido que tradicionalmente tuvo el Estado en la asignación de los recursos, así como también el liderazgo que el sector privado había asumido en el proceso de acumulación y en el incremento de las exportaciones. Asimismo, se aceptaba sin discusión la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos bajo control y de asegurar al gobierno la capacidad de llevar adelante una política macroeconómica que evitara posibles rebrotes inflacionarios, en el convencimiento que éstos desestimulan la inversión, dificultan el crecimiento de la economía y provocan a

muy corto plazo efectos regresivos en la distribución del ingreso. Existía consenso asimismo en 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.

Paralelamente con la revalorización del mercado y de los precios se había producido una revalorización de la democracia como forma de organización política, a la vez que se había generalizado un amplio consenso en el sentido que la estabilidad y consolidación de un régimen democrático en el país requería de una preocupación decidida del Estado por asegurar una mayor equidad social y condiciones de vida aceptables a las mayoría empobrecidas, aún cuando esto último requiriera de un horizonte más prolongado de tiempo. Se partía del convencimiento que las enormes disparidades entre los éxitos alcanzados en el plano económico y una situación social caracterizada por agudas desigualdades tenían sus orígenes en la combinación de políticas económicas concentradoras con políticas sociales excluyentes e ineficaces, y que esto resultaba incompatible con una democracia estable. De ahí que, de no cambiarse ese estado de cosas y sin que se crearan las condiciones políticas, económicas e institucionales que permitieran compatibilizar un alto crecimiento económico con grados crecientes de igualdad social, no sería posible consolidar las instituciones democráticas en el país, ni evitar que a mediano plazo se produjeran serios problemas de gobernabilidad que pudieran debilitar la capacidad de acción gubernamental y erosionar el normal funcionamiento del sistema democrático, echando así 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 gobierno saliente. Por el contrario, afirmó su fuerte compromiso con la economía de libre mercado, e incluso dió una serie de pasos tendientes a profundizarlo: entre

otros, se mantuvo la orientación exportadora, y la actitud de apertura frente a la inversión extranjera y se perfeccionó la internacionalización de la economía: se propuso al Congreso una rebaja adicional 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 que facilitaban las inversiones de chilenos en el exterior. Por otro lado, la política económica continuó otorgando especial prioridad al control de la inflación, a la mantención de los equilibrios macroeconómicos y al financiamiento adecuado del gasto social, a fin de evitar que se generaran presiones inflacionarias que pudieran terminar en estancamiento y en una distribución del ingreso aún más regresiva que la inicial. En esa línea, durante 1990 se siguió adelante 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 éxitos 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 al 18% presupuestado para el año contra el 27.3% del año anterior. El sector externo registró 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 ingresando en magnitudes crecientes y las tasas de desempleo, después del alza experimentada durante el primer año de gobierno, se redujeron en 1991 a un 5,3%. Durante 1992 la economía chilena mostró otro año de elevado crecimiento -que se estima cercano al 10%- , inflación declinante -12,7%- , repunte de la inversión (aproximadamente un 20% del PGB) y el nivel de empleo más elevado de las últimas décadas, además de solidez en las cuentas externas.

2. LA POLITICA SOCIAL.

Si para el nuevo gobierno el modelo económico de libre mercado debía ser mantenido, el esfuerzo distributivo, después de la regresividad del experimento neoliberal, debía descansar fundamentalmente en una política social progresiva. En efecto, las autoridades de gobierno 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, aún cuando fuere 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. Requisitos fundamentales para el logro de esos propósitos distributivos serían, por una parte, el establecimiento de 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, la dictación 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.

En otras palabras, el actual gobierno partía de la premisa que era posible lograr un crecimiento económico sostenido en el marco del mismo modelo capitalista de desarrollo seguido por el gobierno militar en forma simultánea con una mayor equidad social por la vía de acuerdos concertados que permitieran un aumento de las remuneraciones y del empleo y de una reactivación de 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"- fueron conservados, sin que se les hayan introducido modificaciones de fondo que pongan fin a su carácter dual y a sus impactos excluyentes.

No hay que olvidar que la gestión del gobierno democrático heredó importantes restricciones económicas, políticas e institucionales que redujeron su rango de maniobra para desarrollar una política distributiva más enérgica y colocar un mayor énfasis en la lucha contra la pobreza y la marginalidad social. Por un lado estaba la magnitud de los obstáculos económicos que se oponían a una respuesta exitosa: entre otros, el peso de la deuda externa acumulada y la depresión del gasto social, que 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 ^{8/}, el endeudamiento público provocado por la crisis de 1982-83 y las operaciones de rescate del sistema financiero, que hicieron que el Estado asumiera 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 la herencia de 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 que se habían acumulado y las expectativas de mejoramiento de las condiciones de vida que se habían forjado al asumir el nuevo gobierno el poder.

También existían restricciones institucionales que reducían los grados de libertad disponibles para adoptar una política de gasto social más expansiva; entre ellas, la autonomía del Banco Central en la definición de las políticas cambiaria y monetaria junto a las "ataduras" legales decretados por el régimen militar poco antes de

^{8/} La contribución que el Estado debe destinar actualmente al financiamiento de la seguridad social es la mitad de la cual debe destinarse a financiar el déficit de las antiguas instituciones previsionales bordea el 10% del PGB.

asumir el nuevo gobierno, las que acotaban estrictamente los marcos de acción de éste. Por otro lado, la fragilidad de los equilibrios macroeconómicos básicos y la necesidad de mantenerlos bajo control a fin de evitar cualquier rebrote inflacionario y una nueva caída en la ya insuficiente tasa de inversión limitaban también la autonomía de las políticas estatales.

Fue en ese contexto que el gobierno democrático diseñó su política social. Definió cuatro principios orientadores que debían marcar 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 junto a la mantención del modelo de bienestar social heredado del gobierno anterior han contribuido a que en muchos aspectos estos principios rectores hayan mantenido su vigencia más a nivel del discurso que de la práctica efectiva del gobierno que a través de su acción social.

Las primeras grandes tareas a las que se dió prioridad en esta materia fueron dos: la Reforma Tributaria de 1990 destinada a financiar una expansión del gasto social y la reforma de 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 acerca de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los sectores más empobrecidos.

En virtud del 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 al eliminar permitía negociar los beneficios del crecimiento y los aspectos más regresivos consagradas en el Plan Laboral del gobierno anterior en materias tales

como salarios mínimos, pensiones, reajuste de remuneraciones del sector público, contrato de trabajo y estabilidad en el empleo, negociación colectiva y derecho a huelga.

Con todo, y pese al innegable impacto distributivo que tuvo la estrategia concertativa, las negociaciones no abarcaron al conjunto de la sociedad, quedando sus efectos en buena medida encapsulados en los sectores laborales que participaron en ellas y, por lo tanto, sin que sus efectos se hicieran sentir sobre quienes tienen una inserción precaria en el mercado de trabajo, como son los trabajadores ocasionales y por cuenta propia, los que se desempeñan en pequeñas empresas y los desocupados -la mayoría de ellos, indigentes-, ni hayan podido estos últimos participar en las negociaciones relacionadas con materias que les afectan directamente, como es la fijación del salario mínimo, las normas que inciden sobre sus posibilidades de obtener empleo o el incremento del gasto social.

Los recursos provenientes de la reforma tributaria por su parte hicieron posible incrementar el gasto social sin provocar desequilibrios fiscales. Este constituye sin lugar a dudas uno de los principales elementos de ruptura de la actual política social con la del gobierno anterior. En efecto, rompiendo con la tendencia vigente durante las casi dos décadas, los mayores recursos fiscales recaudados permitieron definir una política de gasto social expansiva. Si bien tales recursos no superaron el 2% del PGB, permitieron incrementar 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 más carenciados. Se lo define como un instrumento complementario de las políticas y programas que emanan 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, a fin que éstos puedan 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 destinados al financiamiento de los proyectos de esta entidad en 1990-91 no llegaron a representar ni el 1% del gasto fiscal social (Raczynski, 1992) 9/. 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 fuera creado: convertirse en la principal herramienta del nuevo gobierno para combatir la extrema pobreza.

3. 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 las remuneraciones han demostrado que al hacer una eficiente política económica se puede hacer también una gran política social, a la vez

9/ 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).

que generan condiciones favorables a la inversión y a 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 contingentes significativos de la fuerza de trabajo que se encontraba anteriormente desocupada: después de la caída de 0.8% experimentada por la ocupación total en 1990 a consecuencias del ajuste económico destinado a poner fin a la tendencia inflacionaria que venía produciéndose desde 1989, ésta se recupera en los años subsiguientes para terminar en 1992 con un aumento de 3.5%, lo que resultó en una tasa de desempleo de 4.5%, la más baja de los últimos treinta años. A ello se sumó un cambio significativo en la calidad y composición del empleo, al concentrarse la generación de nuevos puestos de trabajo principalmente en los sectores modernos de la economía (PREALC, 1991; MIDEPLAN, 1992). En otras palabras, la generación de nuevas ocupaciones que se registró en 1991-1992 como producto del mayor nivel de actividad económica de esos años se vió acompañada de una tendencia a la modernización de la estructura ocupacional; según queda de manifiesto en la disminución relativa de los empleos informales en relación al período previo. Así, se estima que en 1992 la ocupación formal urbana habría crecido en un 4.4% en tanto que la informal urbana lo habría hecho en sólo un 3.7% (MIDEPLAN, 1992b). Esto mismo se ha visto reflejado también en el porcentaje de la fuerza de trabajo que cotiza en el sistema previsional, el que aumenta de 41% en 1989 a 45.3% en 1992.

El ingreso mínimo aumentó considerablemente: desde \$18.000 en 1989 a \$38.600 en 1992, lo que representa un incremento real de 26% en esos tres años. Esto último, junto al fortalecimiento de la capacidad de negociación de los trabajadores, combinados ambos factores con la caída del ritmo inflacionario, se reflejó en un aumento de las remuneraciones, las que en ese mismo período crecen en términos reales a una tasa promedio anual de 3.6% (Cuadro No.

5). Junto al mayor empleo generado, ello se habría traducido a su vez en un incremento de la participación de las remuneraciones en el PGB, la que se habría elevado desde un 37.1% a fines de 1990 a un 38.8% a finales de 1992 (MIDEPLAN, 1992b). También los niveles de ingreso del 20% más pobre de la población habrían aumentado su participación en el ingreso total por el sólo efecto de la menor tasa de inflación desde un 13.5% en 1991 a un 14.1% en 1992 ^{10/}. Por ese concepto, el 40% de la población más pobre experimentó un incremento de su ingreso de 5%, en tanto que el 40% más rico de la población disminuyó su ingreso real 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 1992 desde un 40.1% a un 33.4%.

CUADRO No. 5
REMUNERACIONES, DESOCUPACION, PGB, INFLACION
Y TASA DE INVERSION, 1989-1992

AÑOS	SALARIOS REALES a/ (índice 1982=100)	TASA DE DESOCUPACION d/	PGB	INFLACION	TASA DE INVERSION b/
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 c/	4.5	10.0 b/	12.7	20.0

FUENTE: Banco Central.

- a/ Promedio anual.
- b/ Cifras provisionarias.
- c/ A noviembre
- d/ Octubre-diciembre.

El resultado estaría confirmando que una política antiinflacionaria activa contribuye efectivamente a impedir que se reduzcan los ingresos reales de los grupos más vulnerables. Cabe señalar que

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

las cifras anteriores no incluyen el gasto público social en salud, educación y vivienda, ser considerado, este último los niveles de bienestar de los grupos de menores ingresos exhibirían con seguridad una tasa de crecimiento superior al promedio.

No obstante lo anterior, la evidencia disponible revela también que el impacto del crecimiento económico sobre la expansión de los niveles de empleo e ingreso de los segmentos más pobres de la población tienen limitaciones. En efecto, pese a haber inducido un incremento de los niveles de ingreso de toda la población, la política económica del gobierno democrático no ha logrado alterar de manera significativa la distribución del ingreso. La participación del quintil de menores ingresos en el total de ingresos se mantiene prácticamente inalterada o, en el mejor de los casos, presenta aumentos sólo marginales: desde un 4.2% en 1990 a 4.8% dos años después (Cuadro No. 6). Por su parte, la participación del quintil de mayores ingresos se mantiene levemente por encima del 53%: en ese mismo bienio cae solamente desde el 55.1% al 53.2% (MIDEPLAN, 1992). Ello confirma una vez más que las fuerzas del mercado, aún en un contexto de crecimiento del producto y de desaceleración inflacionaria, no logran hacer un aporte efectivo a una mayor equidad social en la medida que no contribuyen a reducir las desigualdades sociales.

CUADRO No. 6
DISTRIBUCION DEL INGRESO MONETARIO TOTAL,
POR QUINTILES DE INGRESO a/

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

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

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

Con seguridad, el valor que alcanza el salario mínimo, que revista una importancia crucial para los trabajadores más pobres, ya sea como mecanismo de defensa de sus remuneraciones o como piso de referencia en la fijación de las mismas, contribuye a explicar parte no despreciable de los resultados anteriores. Si bien éste se incrementó sustancialmente, su monto actual se sitúa aun muy por debajo del que sería necesario adquirir una canasta básica de consumo que permita satisfacer las necesidades mínimas básica de consumo que permita satisfacer las necesidades mínimas de una familia chilena 11/. Por otro lado, si bien el dinamismo exhibido por la economía junto a la estrategia concertativa 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 que aportan sus cotizaciones mensuales excluyendo en consecuencia a los trabajadores temporales y por cuenta propia y

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

aquellos que se desempeñan en actividades informales, que son precisamente los más pobres.

Por otra parte, la evidencia disponible indica que el crecimiento económico, a través de su impacto sobre los niveles de empleo logra mejorar solamente la situación de los pobres no indigentes no así la de estos últimos, quienes no ven mejorada su situación de empleo e ingresos por ese concepto. 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 que tiene una estrategia de crecimiento basadas en el libre mercado para realizar una real contribución a la reducción de la pobreza extrema: la incapacidad del mercado de integrar productivamente a los extremadamente pobres y la incidencia determinante que tiene la política social sobre la subsistencia de esos sectores.

Con seguridad estos resultados se explican porque parte considerable de los grupos pobres no indigentes corresponden a lo que se ha denominado "pobres recientes" o "pobres coyunturales" (Kaztman, 1989); esto es, a grupos que se habían visto empobrecidos a consecuencias de los ciclos recesivos y de la aplicación de programas de ajuste estructural y que, si bien presentaban carencia de ingresos, no necesariamente exhibían un deterioro en sus niveles más permanentes de vida, como es por ejemplo, su nivel educacional, su estado de salud, etc. de ahí que, al producirse una reactivación económica que expanda las oportunidades ocupacionales, ellos logren integrarse productivamente a la economía y abandonar así a situación de pobreza que los afectaba.

Diferente es el caso de los pobres indigentes, quienes 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 carecen de condiciones para

integrarse al desarrollo, aún en presencia de una expansión de las oportunidades ocupacionales. En efecto, estos grupos se encuentran mayoritariamente compuestos por jóvenes sin calificación y mujeres jefas de hogar, así como también 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 prepare 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 labroal y en la generación de mecanismos que permitan a esos sectsores integrarse al desarrollo.

El segundo elemento central de la política social ha estado consituído por al expansión del gasto público social financiado con los mayores recursos que permitió recaudar la Reforma Tributaria. los antecedes disponibles sobre la evolución del gasto fiscal social entre 1989 y 1992 muestran que, después de experimentar una caída en 1990, éste se incrementa a tasas elevadas durante los años siguientes, hasta alcanzar en 1992 el nivel más elevado en la historia del país. Si bien el aumento del gasto social se registra en todos los sectores, él es especialmente acentuado en salud y vivienda (Cuadro No. 7).

CUADRO No. 7
GASTO FISCAL SOCIAL, 1989-1992
(Indice 1989=100)

AÑO	SALUD	VIVIENDA	EDUCACION	PREVISION	OTROS	TOTAL
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 a/	161.3	159.1	115.5	128.6	129.1	120.8

FUENTE: MIDEPLAN (1992a)

a/ Corresponde al presupuesto para 1992.

Los mayores recursos tributarios recaudados -más los aportes internacionales que se han obtenido- 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 había experimentado un marcado deterioro 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 incrementa significativamente a lo largo de todo el período examinado (Cuadro No. 8). La cobertura de estos subsidios, en cambio, no muestra un comportamiento uniforme: mientras el número de asignaciones familiares crece significativamente, las pensiones asistenciales concedidas disminuyen en 1991 y los SUF otorgados no alcanzan ese año los niveles de 1989.

CUADRO No. 8
PENSIONES MINIMAS Y ASISTENCIALES
SUP, ASIGNACION FAMILIAR
Y SUBSIDIO DE CESANTIA, 1989-1992

AÑOS	PENSIONES		SUP		ASIGNACION FAMILIAR		SUBSIDIO DE CESANTIA No.
	minimas (\$ de 1991)	asistenciales No.	No.	monto unitario (\$)	No. (miles)	monto (\$)	
1989	22.885	292.321	886.047	855	3.776.3	552	39.245
1990	24.772	293.199	880.578	1.100	3.976.3	1.100 b/	33.845
1991	27.771	288.473	885.177	1.370	4.020.9	1.370 b/	30.246
1992	36.006	290.674 a/	-	1.550	-	1.550	-

PUENTE: Superintendencia de Seguridad Social.

a/ Cifra provisoria

b/ Corresponde a la percibida por el tramo inferior de ingresos mensuales

Al mismo tiempo, los recursos adicionales recaudado permitieron reforzar el financiamiento de los programas de salud, vivienda y educación. Los mayores fondos que se otorgaron al primer sector se destinaron en lo fundamental a ampliar la atención primaria y a la realización de inversiones en equipamiento y recuperación hospitalaria, que habían sufrido un abandono durante el gobierno militar. En materia educacional 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 expandir la cobertura de la acción pública hacia grupos antes desprotegidos, como es el caso de los jóvenes desempleados, los ancianos y la mujer jefa de hogar ^{12/}.

Sin embargo, los antecedentes disponibles sobre los beneficios otorgados en los diversos sectores sociales, y en particular, los

^{12/} Para un detalle de los programas y acciones desarrollados en los tres sectores sociales mencionados, véase Raczynski (1992).

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 incrementa durante todo el periodo considerado, no ocurre lo mismo con los Centros Abiertos de INTEGRA ni la educación prebásica a cargo del Ministerio de Educación, cuya matrícula cae abruptamente en 1992 (Cuadro No. 9). Como resultado de las tendencias anteriormente descritas, la cobertura de la educación preescolar (excluidos los Centros Abiertos) cae levemente entre 1989 y 1991: desde 13.5% a 13%.

CUADRO No. 9
JUNJI Y MINEDUC:
MATRICULA DE EDUCACION PREESCOLAR, 1989-1992

AÑOS	JUNJI	PREBASICA	TOTAL
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 mantiene prácticamente constante durante el periodo examinado, si bien aumentan los kilos de alimentos distribuidos por el programa básico dirigido hacia los menores sin riesgo biomédico y se reducen los que entrega el programa de refuerzo biomédico, que favorece a los niños y embarazadas nutricionalmente vulnerables (Cuadro No. 10).

CUADRO No. 10
ALIMENTOS DISTRIBUIDOS POR EL SNSS
SEGUN PROGRAMA, 1989-1991 a/
(miles de kilos)

ANOS	PROGRAMA BASICO	PROGRAMA DE REFUERZO	TOTAL
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

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

a/ A estos se agregan los alimentos distribuidos por el SNSS a beneficiarios que se controlan en ISAPRES.

Las raciones (desayunos y almuerzos) distribuidas por el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en las escuelas básicas gratuitas, en cambio, aumentan significativamente a lo largo del período examinado (Cuadro No. 11).

CUADRO No. 11
PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR (PAE):
RACIONES DIARIAS
(miles)

ANOS	DESAYUNOS/ONCES	ALMUERZOS
1989	486.2	484.5
1990	596.9	536.2
1991	588.5	572.4

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

Además, en 1990 se incrementó el aporte energético del programa, con lo cual la ración completa pasó a suministrar 1.000 calorías diarias (vs. 800 calorías que suministraba anteriormente).

Por su parte los subsidios habitacionales otorgados experimentan una apreciable expansión en 1990 y 1991 (Cuadro No. 12).

CUADRO No. 12
SUBSIDIOS HABITACIONALES OTORGADOS,
1989-1992

ANOS	SUBSIDIO GRAL. UNIFICADO	SUBSIDIO RURAL	VIVIENDAS BASICAS	P.E.T	VIVIENDA PROGRESIVA	TOTAL
1989	27.795	7.544	15.537	6.764	-	57.637
1990	27.973	s/i	18.895	15.640	4.063	-
1991	28.780	15.143	25.322	16.252 a/	8.094	84.471
1992	26.960	7.742	s/i	s/i	s/i	-

FUENTE: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

a/ Corresponde a viviendas terminadas.

En el ámbito de la salud, las cifras disponibles no muestran una tendencia uniforme, con leves alzas en el caso de algunas atenciones y caídas en otras (Cuadro No. 13). El comportamiento relativamente mediocre que exhiben las atenciones de salud que proporciona el sector público porbablemente obedecen en medida importante a que el grueso de los recursos adicionales que se han otorgado a la salud se han canalizado hacia la construcción y equipameinto hospitalario.

CUADRO No. 13
CAMAS HOSPITALARIAS
Y ATENCIONES EFECTUADAS EN EL SNSS,
1989-1991

ANOS	A T E N C I O N E S				
	infantiles (miles)	maternales (miles)	adultos (miles)	urgencias (miles)	camas hos- pitalarias
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, Anuarios de Recursos y Atenciones, cifras no publicadas.

En síntesis, mientras los subsidios monetarios incrementan su valor y la mayor parte de ellos, expande su cobertura, los subsidios otorgados en los sectores salud, educación y vivienda, particularmente los que benefician a los grupos en extrema pobreza, exhiben una tendencia fluctuante, cayendo buena parte 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 y abandonar así el círculo vicioso de la pobreza en que se encuentran atrapados. Es fácil comprender entonces que, aún cuando en una política de gasto social expansiva 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 hayan resultado insuficientes para compensar la magnitud de las carencias básicas acumuladas y, como se verá a continuación, en algunos sectores es incluso probable que ellos 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.

4. LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL.

En gran medida, las dificultades que enfrenta la política social para lograr una mayor equidad social 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 intitucionalidad social dual heredada del gobierno anterior. En efecto, ésta se apoya en la misma organización institucional de los sectores sociales y conserva las mismas modalidades de financiamiento que impusieran las reformas neoliberales durante el gobierno militar, sin que se le hayan introducido cambios que atenúen su carácter excluyente y segmentador de la sociedad chilena. Es decir, por un lado se consolidó el sistema privado de servicios sociales financiado por los grupos de más altas rentas 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 encunetran desprotegidos por la seguridad social y que entrega sólo algunas prestaciones básicas.

De ahí que no pareciera aventurado sostener que en sus aspectos esenciales 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 permenerán mientras continúe el traslado de los trabajadores de más altas rentas desde el 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 erige en un severo obstáculo a la reducción de las desigualdades sociales imperantes y a la erradicación definitiva de la extrema pobreza en el país.

Así, por ejemplo, el sistema previsional impuesto por la reforma de 1981 se conserva sin grandes cambios que introduzcan a su fun-

cionamiento criterios de equidad y solidaridad concordantes con los principios que supuestamente orientan la acción pública, y/o que compensen los ingentes 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, aun no representan mucho más del 1% del PGB. Más aún, parte no despreciable 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 maternal ni se preocupan por la prevención y fomento de la salud, tareas que deben ser asumidas por las instituciones de salud estatales. Por otra parte, dado que los recursos fiscales destinados a la salud, la calidad de los servicios que otorgan los servicios públicos a la población beneficiaria son deficientes, lo que 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 las atenciones prestadas y el acceso de los más pobres a las prestaciones mínimas que ellos requieren ^{13/}. 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 altas rentas y rechaza a los afiliados de más alto costo, como es

^{13/} Se estima que las ISAPRES disponen de un promedio de US\$ 200 anuales por beneficiario. Las instituciones estatales, en cambio, deben atender a la población de más bajos recursos sobre la base de un promedio de US\$ 50 por beneficiario. Como producto de ello, dichas instituciones perciben una rentabilidad de 40% como promedio, en tanto que el desfinanciamiento de los establecimientos públicos continúa erosionando la calidad de los servicios que éstos ofrecen a la población de menores rentas. Véase Requena (1991).

el caso de las personas de mayor edad y con mayor número de cargas familiares y los enfermos crónicos.

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 desmedro de las atenciones que requieren los sectores de menores recursos.

En la educación básica y prebásica se mantiene el sistema de financiamiento vía subvenciones estatales, si bien el valor de éstas 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 de éstos con el propósito de atenuar las discriminaciones que afectaban a quienes carecen de recursos suficientes para acumular el ahorro previo que se exige para postular al subsidio.

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 los hechos se mantiene la dualización al interior de 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

subsidios estatales -aunque insuficientes- para los grupos más pobres 14/.

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 una a la otra, estas dos líneas de acción son en muchos aspectos contradictorias entre sí debido a que el funcionamiento de un modelo dual de bienestar de esta naturaleza produce un continuo transvasije de recursos estatales hacia las entidades privadas.

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

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

III. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLITICAS.

1. LA INTENSIFICACION DE LA FUNCION DEL ESTADO.

El crecimiento de la economía durante el gobierno democrático, junto a 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 y, 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 disminuído. Todavía el 40% de los chilenos más pobres percibe apenas un 14,2% del ingreso nacional, en tanto que el 20% de la población de mayores recursos percibe más de la mitad de ese ingreso 15/. 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 sólo no resuelve el problema de la inequidad: la profunda desigualdad en la distribución del ingreso de mantienen prácticamente sin alteraciones.

Por otra parte, el crecimiento económico a través de su impacto 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

15/ 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 del ingreso que percibe el primer quintil de la población no exhibiría modificaciones en el periodo considerado.

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, ellos 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 de tiempo fortaleciendo aun más el empleo y los salarios pone de manifiesto una vez más la función ineludible que corresponde al Estado asumir con el propósito de integrar a los grupos actualmente excluidos a los mercados y a las oportunidades de empleo formal intensificando su acción en el área de la educación, la salud y el apoyo a la pequeña empresa y la capacitación laboral, tanto de aquellos jóvenes y trabajadores que no logran incorporarse a los mercados laborales como de aquellos que 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 expandir 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 focalización de los recursos destinados a fines sociales en los grupos más postergados, con todo lo positivo que ella pueda tener, se ha revelado insuficiente para compensar las

carencias básicas acumuladas. Más aún, hacia finales del período analizado, la cobertura de los subsidios no monetarios que se otorgan a la población más pobre se estanca o incluso cae en algunos sectores sociales, alcanzando en algunos casos niveles inferiores a los del último año del gobierno anterior. Las insuficiencias del gasto social quedan también claramente manifiesto en la situación crítica que se registra en el sector educación, en las dificultades de acceso a las prestaciones de salud y en la deficiente calidad de la atención que proporcionan los establecimientos estatales a la población de escasos recursos, entre otros.

2. MODIFICACIONES A LA LEGISLACION LABORAL.

Los bajos salarios que percibe un contingente significativo de la fuerza de trabajo son responsables importantes de la extrema pobreza que aún subsiste en el país. La erradicación de esta última requiere que se incrementen 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 que ella todavía consagra y permitan expandir la negociación colectiva a los sectores que actualmente no pueden ahacer uso de ella, en particular a los trabajadores temporales y a los que se desempeñan en la pequeña y mediana empresa, a fin que a través de ella éstos logren empleos de mejor calidad y un progresivo traspaso de los aumentos de productividad a sus salarios.

3. AUMENTO DE LA EFICIENCIA E IMPACTO DE LA POLITICA SOCIAL.

Es evidente que las metas de crecimiento y estabilidad no pueden ser sacrificadas. Hacerlo significaría enfrentar serias dificultades para continuar estimulando la inversión y provocaría

a muy corto plazo efectos aún más regresivos en las condiciones distributivas. de ahí que las políticas sociales que se adopten deban 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 van a acompañar a la política social y que 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 e impacto distributivo.

Dentro del modelo social vigente hay un considerable margen para una racionalización del gasto social que permita liberar recursos para favorecer a los más pobres. Entre ellos, la redistribución del gasto social entre y dentro de los sectores que favorezca a los más necesitados; la racionalización de la producción y distribución de los bienes y servicios sociales; las modificaciones en la organización de los servicios sociales que permita superar su actual desarticulación y rigideces que impiden una conducción más unificada e integrada de la política social; y la superación de los problemas derivados de la ausencia de coordinación entre instituciones y programas a fin de evitar duplicaciones y el consiguiente desperdicio de recursos que ello trae consigo, etc.

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 ella 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^{16/}.

4. LA NECESIDAD DE CAMBIAR LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL VIGENTE.

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

De ahí que por mucho que se aumenten los recursos destinados a gasto social y por eficiente que sea la focalización de éste en la población más necesitada, de no introducirse reformas institucionales significativas en el modelo dual de bienestar social, tal como ésta quedara definido y cristalizado durante el experimento neoliberal, difícilmente se lograrán progresos sustanciales en la reducción de la pobreza y las desigualdades económicas y sociales. Esas modificaciones deberían 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 que derivan de las tendencias dualistas que han predominado hasta ahora y de la

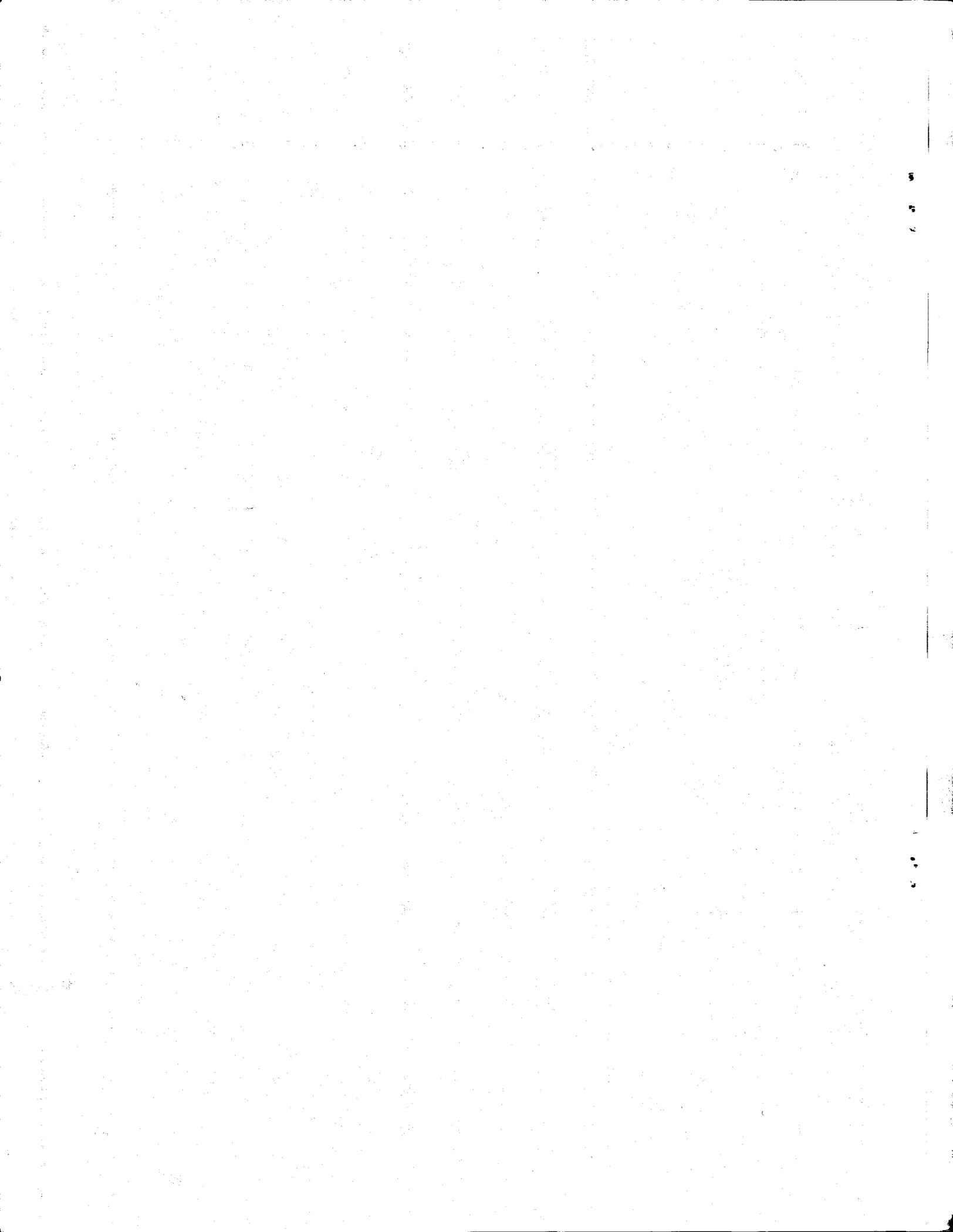
^{16/} Cabe subrayar que como se ha mencionado en múltiples oportunidades, esto no supone necesariamente aumentar el tamaño del Estado ni imponer restricciones burocráticas indiscriminadas, así como tampoco la estatización de los servicios sociales. Por el contrario, se trata de proveer al estado de la capacidad política y técnica para definir las orientaciones fundamentales de la estrategia de desarrollo económico y social.

sistemática transferencia de recursos estatales hacia las entidades privadas.

Es cierto que la discusión sobre un modelo de bienestar social más justo que sea a la vez compatible como el modelo de organización económica no tiene nada de simple. Entran en ello demasiadas cuestiones técnicas, económicas y políticas, por no mencionar otros factores tan decisivos como son los relacionados con el contexto internacional. Y, dada la envergadura y complejidad de la tarea y las resistencias que inevitablemente se deben enfrentar, es iluso 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 al interior de los cuales podrían moverse las soluciones viables capaces de conciliar un sistema económico eficiente y dinámico con una institucionalidad social que asegure grados crecientes de igualdad.

Con todo, un sistema de protección social que otorgue forma institucional al principio de solidaridad debiera poner en marcha mecanismos que hagan que los estratos de más altas rentas, que se encuentran afiliados a las entidades privadas que prestan servicios sociales, aporten recursos, directa o indirectamente, para el financiamiento de las prestaciones básicas que se deben otorgar a los más pobres de tal modo de asegurar al menos el acceso a ciertas prestaciones básicas universales y comunes a todos los chilenos. Este podría ser el caso, por ejemplo, de alguna fórmula de reestructuración de los actuales sistemas duales y segmentados de servicios sociales y su sustitución por otros, que combinen fórmulas de reparto para 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, las 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.



BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO, J.P. (1979): Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-84. 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 and A. PRZEWORSKI, (1992): "Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach", trabajo presentado a 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: 1970-86". 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, 1973-89", Notas Técnicas CIEPLAN 97, noviembre, tercera edición.
- FLANO, 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.
- GARCIA, 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, ODEPLAN-Universidad de Chile, Santiago.

IGLESIAS, A. et al (1991): 10 años de historia del sistema AFP. Antecedentes estadísticos 1981-1991. AFP Habitat, Santiago.

MARCEL, M. (1991): "El financiamiento del gasto social", Colección Estudios CIEPLAN, 31, marzo.

MARTINEZ, J. y E. TIRONI (1985): Las clases sociales en Chile. Cambio y estratificación, 1970-1989, SUR, Santiago.

MARTINEZ, J. y A. LEON (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 90/91, Ministerio de Planificación y Cooperación, República de Chile, 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.

MUNOZ, 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.

RACZYNSKI, D. (1992): "Políticas sociales en Chile: origen, transformaciones y perspectivas", CIEPLAN (mimeo).

SANCHEZ 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 1973-89. Editorial Puerta Abierta, Santiago.

TITMUS, R (1968): Essays on the Welfare State, Allen and Unwin, London

VALENZUELA, A. and S. VALENZUELA (Eds.) (1986): Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

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.

