



**POLITICAS SOCIALES EN CHILE Y NECESIDADES DE INVESTIGACION\*/**

**Mariana Paz Schkolnik.**

\*/ Esta ponencia ha sido preparada para ser presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales, organizado por la CEPAL, el CELADE, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC), y que tendrá lugar los días 12 y 13 de agosto de 1991. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.



MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION

**POLITICAS SOCIALES EN CHILE:  
Necesidades de Investigación  
(1ª versión)**

**Mariana Schkolnik \***

**Con la valiosa colaboración de Luis Eduardo Riquelme**

**\* Jefe del Departamento de Planificación y Estudios Sociales de MIDEPLAN**

## **PRIMERA PARTE: Política Social 1920-1991**

### **INTRODUCCION**

El desarrollo de la política social en Chile puede dividirse en tres grandes subperíodos diferenciados tanto desde la perspectiva de su concepción teórica como por la forma en que ésta fue llevada a la práctica.

El primero y más largo, aquel comprendido entre 1920 y 1970, se caracteriza por un creciente desarrollo del rol social del Estado tanto en el ámbito redistributivo como en el de satisfacción de las necesidades básicas; el segundo, entre 1973 y marzo de 1990, corresponde a un período de retirada del sector público de la economía en general en el que destaca un cambio radical en la concepción y formulación de las políticas sociales; y el actual, que incorpora las lecciones del pasado para formular una estrategia de desarrollo global destinada a la superación de la pobreza, aunque sin perder de vista los objetivos de desarrollo económico y sustentabilidad de las políticas en el largo plazo.

A continuación se describen los modelos que subyacen a la preocupación social en cada uno de los subperíodos, así como las concepciones de política social que fueron implementadas.

#### **I- POLITICA SOCIAL HASTA 1970: medio siglo de creciente desarrollo social**

Este primer período se caracteriza por la ausencia de un modelo teórico general sobre la forma de abordar el problema de la pobreza lo que se tradujo en una cierta falta de coherencia en la aplicación de las políticas sociales. A pesar de esto, la orientación general de la estrategia hacia una mayor justicia social durante este primer período es clara, y las políticas que se aplicaron tuvieron como resultado un creciente desarrollo social.

La preocupación por la denominada "cuestión social" surge como una fuerte reacción nacional frente a la crisis del "modelo de desarrollo de la economía hacia el exterior". Si bien la disconformidad de los grupos más

pobres afloró con los movimientos reformistas de 1920, la Gran Depresión de 1930 ahondó fuertemente el proceso con la fuerte caída que experimentó el ingreso nacional.

En el ámbito productivo, la caída de las exportaciones y las grandes limitaciones para importar provocaron en Chile, al igual que en el resto de América Latina, cambios estructurales destinados a aumentar la producción de sustitutos de importaciones a través del desarrollo de una industria nacional creciente.

Desde el punto de vista social, la estrategia político-económica adoptada se tradujo en el surgimiento de un conglomerado obrero activo y poderoso, organizado en las grandes concentraciones de la actividad minera. El resto de la estructura social estaba formada por una clase media que sobresale por su importancia en el esquema político democrático, en las oportunidades educacionales y en el crecimiento de las actividades profesionales, públicas, comerciales e intelectuales. Finalmente, destaca una clase alta relativamente pequeña que concentra la riqueza y logra conservar su posición aceptando pequeñas concesiones que evitan el quiebre del sistema político-económico.

Es así como en la década de los treinta, y más allá de las inclinaciones doctrinarias, se comienza a implementar una política social destinada a paliar las situaciones más agudas provocadas principalmente por las especiales circunstancias mundiales. El modelo económico implementado generó cambios de importancia en la estructura de la sociedad y permitió el surgimiento de grupos de presión que comenzaron a expresar una serie de demandas sociales patrocinadas por gran parte de la clase política. Sin embargo, el sistema no contenía los instrumentos de política económica adecuados para sostener esas demandas en el mediano y largo plazo.

La creciente importancia que las políticas sociales fueron adquiriendo durante las siguientes cinco décadas fue una de las causas fundamentales del progresivo mejoramiento de la distribución del ingreso y del bienestar en ese período. El rol jugado por el Estado en la satisfacción de las

necesidades esenciales de la población se centró sobre dos grandes líneas de políticas: aquellas que regulaban las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones, y las orientadas a satisfacer las necesidades básicas de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social.

La experiencia chilena fue pionera en América Latina en el desarrollo de las políticas sociales y en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades. Las cuestiones más importantes comenzaron ya a ser abordadas en 1924.

José Pablo Arellano (1985), en su análisis del período distingue la presencia de tres grandes posiciones respecto a la "cuestión social".

La del Partido Conservador que demostraba una preocupación no institucionalizada ni sistemática, expresada principalmente a través de la labor de beneficencia de la Iglesia Católica. Esta posición se sustentaba en la necesidad de legitimar su poder como clase económica privilegiada.

Los radicales, en cambio, que promovieron la acción protectora del Estado, cuyo fundamento descansaba en la necesidad de brindar las armas que permitieran a los más débiles (los más desvalidos) luchar en una mejor posición por sus derechos.

Por último, entre los obreros, tuvieron importancia las posturas anarquistas y socialistas. Estas promovían un socialismo que suprimiera el régimen patronal y la concentración de la riqueza para colocar el salario en condiciones equitativas, igualitarias.

### **La Política Social Llevada a la Práctica**

Las marcadas diferencias entre estas posturas sustentaban el debate sobre la institucionalidad requerida para enfrentar la cuestión social. Es así como en 1917, en el Primer Congreso de Beneficencia Pública se proclamó deber del Estado mantener los establecimientos públicos necesarios para atender enfermos, ancianos e indigentes. Las diferencias

también fueron sustento de la discusión entre conservadores y radicales sobre la conveniencia de la obligatoriedad de la enseñanza primaria.

El programa que llevó al poder a Arturo Alessandri planteaba la necesidad de proteger al proletariado por constituir un factor económico irremplazable, y a partir de su triunfo se abrió paso a una amplia legislación social.

En 1921 se presentaron una serie de leyes sociales que el Congreso sólo aprobó en 1924. Se regularon los contratos de trabajo, los sindicatos, el derecho a huelga y las indemnizaciones por accidentes del trabajo; se creó la Caja de Seguro Obligatorio, la Caja de Empleados Particulares y el Ministerio de Higiene , Asistencia y Previsión Sociales. Al año siguiente se creó la Caja de Empleados Públicos y entre 1924 y 1925 se establecieron el impuesto a la renta y el impuesto global complementario de tasas progresivas.

En definitiva, los problemas sociales dejan de ser vistos como asuntos de caridad y pasan a ser considerados cuestiones de justicia, idea que predominaría durante gran parte de las décadas siguientes.

La legislación de los años 20 provocó una fuerte dinámica de expansión del gasto fiscal que se frenó bruscamente con la crisis de 1930. La economía fue fuertemente impactada por su dependencia del sector externo lo que acentuó el proceso de sustitución de importaciones con fuerte apoyo por parte del Estado.

En materia social, en 1931, se dictó el Código del Trabajo que significó integrar la legislación existente con nuevas normas respecto a remuneraciones mínimas y protección del trabajador<sup>1</sup>.

En 1936 es creada la Caja de Habitación Popular financiada con aporte estatal y con los fondos de las cajas de previsión.

---

<sup>1</sup>Durante el segundo gobierno de Arturo Alessandri se aprueba una ley sobre reajuste automático de remuneraciones.

En salud se organizaron a partir de 1938 servicios para ofrecer atención médica preventiva a los trabajadores, extensiva en el caso de los obreros, a la cónyuge y a los hijos. En 1952 el beneficio fue extendido a toda la familia. Ese mismo año es creado el Servicio Nacional de Salud (SNS).

Durante esa época fueron incorporados al sistema de previsión nuevos grupos de trabajadores y se crearon beneficios como la asignación familiar, el subsidio de cesantía y el subsidio de maternidad. La creación del SNS y del Servicio de Seguro Social (SSS) mejoró sustancialmente las prestaciones a partir de 1952. Ese año se organizó, además, un sistema de pensiones por antigüedad, invalidez y muerte para los empleados particulares.

En el campo educacional la Ley sobre Enseñanza Primaria Obligatoria promulgada en 1920 se tradujo en que continuó expandiéndose la matrícula en todos los niveles, en especial en el nivel medio, como consecuencia del fuerte aumento de cobertura logrado en la primaria durante los años precedentes. En 1953 es creada la Junta Nacional de Auxilio Escolar para apoyar las necesidades de alimentación y de útiles escolares de los más pobres.

Esta serie de medidas generaron una gran expansión del gasto del Estado. Entre 1930 y 1955 el gasto fiscal social se triplicó correspondiendo los mayores aumentos a previsión social, salud y vivienda, en ese orden. Los gastos en educación también crecieron a un ritmo superior que el crecimiento del producto.

Si bien los mayores beneficios en educación alcanzaron a la población de manera generalizada, los demás beneficios fueron extendiéndose paulatinamente a los gremios y agrupaciones de trabajadores, lo que se tradujo en una legislación sumamente compleja y en una estructura muy desigual de beneficios y contribuciones. Esto significó que algunos grupos minoritarios se vieran favorecidos por sobre el resto de manera sustancial.

Con el acceso al poder del Partido Radical, el Estado pasó de jugar un rol "**protector**" a uno "**benefactor**", lo que implicó frecuentes problemas de financiamiento. Cada nuevo beneficio era financiado por mecanismos especialmente diseñados para tal efecto, alterándose el sistema de contratación y provocando una serie de distorsiones y efectos indirectos. Esto culminó a mediados de los años 50 con la necesidad de imponer severas medidas antiinflacionarias que ponen un freno al aumento de beneficios que se venía registrando.

Desde mediados de los 50 y hasta 1964 el crecimiento del gasto social se redujo como consecuencia de las medidas señaladas. A pesar de esto, éste creció en una proporción mayor que el PGB debido al rezago de algunas políticas dispuestas con anterioridad.

A partir de 1964, el Gobierno de la Democracia Cristiana contempla la **redistribución del ingreso** como uno de sus objetivos prioritarios. Para esto fueron expandidos los beneficios y se incorporaron sectores tradicionalmente marginados (campesinos y sectores marginales urbanos). Esto derivó en la duplicación del gasto público en seis años alcanzando al 20% del PGB en 1970.

Adicionalmente se impulsó una reforma agraria que significó la expropiación del 15% de la superficie agrícola; la sindicalización en el campo; y la organización vecinal en los sectores populares urbanos.

En definitiva se continuó con la tendencia de décadas anteriores en dirección a mejorar los beneficios de los grupos medios y a los obreros del sector urbano, además de generar cambios estructurales en la distribución de la propiedad. Algunos esfuerzos por hacer más equitativa la distribución de las regalías resultaron frustrados<sup>2</sup> y la incorporación de nuevos grupos sociales produjo la fuerte expansión de gastos descrita.

---

<sup>2</sup>De hecho en 1965 el Congreso rechazó un proyecto del Ejecutivo para igualar las asignaciones familiares entre los diversos grupos perceptores.

Destacan dos áreas de problemas en la aplicación de la política social antes de 1970. En primer lugar, aquellos derivados de la ausencia de una estrategia de financiamiento coherente que asegurara la sustentabilidad de los programas en el largo plazo. Esto significó continuos retrocesos y grandes fluctuaciones en los beneficios otorgados por el Estado. La aplicación de un criterio de capacidad de pago del Estado en el corto plazo y la falta de claridad para enfrentar los problemas condujo a que en la práctica las acciones sociales que se pretendía implementar en esta área quedaran subordinadas a los desequilibrios macroeconómicos y terminarían por fracasar. Los períodos de auge económico eran seguidos por fuertes ajustes fiscales por lo que a pesar de los esfuerzos, lograr una mejor distribución de los ingresos fue un objetivo conseguido sólo a medias.

En segundo lugar, las políticas tradicionales eran aplicadas fundamentalmente a través de los sistemas formales de previsión (asalariados). Esto significó que resultaran poco significativas para los sectores marginales no asalariados, y por otro lado, la existencia de grupos políticos y alianzas que detentaban el poder se tradujo en que los principales beneficiarios de la acción estatal fueran los grupos medios y medio-bajos, y no los verdaderamente más necesitados.

## **Conclusiones**

Durante gran parte de este período el país vive un proceso de desarrollo económico ligado a la sustitución de las importaciones. La creciente participación que adquiere el Estado, principalmente en el ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, genera un conjunto de políticas en el área social que se traducen en el surgimiento de una institucionalidad que permite implementar programas de salud, educación, vivienda, previsión, etc..

En este período, el Estado juega un rol fundamental al extender dichos servicios a un conjunto cada vez mayor de la población, bajo el precepto de que debía velar por el Bien Común. Es así como Chile resulta un país

pionero en lograr altos niveles de desarrollo y cobertura de las políticas sociales, lo que se refleja en el alto nivel de desarrollo social alcanzado.

Hacia la década del sesenta, junto con el agotamiento de un modelo de desarrollo sustentado en la industria sustituidora de importaciones, se comienza a agotar también un modo de hacer política social. El constante aumento del gasto social para satisfacer demandas crecientes y la falta de los instrumentos adecuados para generar los recursos fiscales necesarios, desembocan en constantes crisis macroeconómicas durante este período: crecientes déficits fiscales e inflación, y deteriorados niveles de inversión como consecuencia de los severos ajustes que debieron aplicarse en forma relativamente periódica.

Lo anterior se traduce en una mayor regresividad en la distribución del ingreso. Esto genera demandas por parte de los sectores de altos ingresos respecto de una mayor modernidad de los servicios sociales y provoca una reducción del gasto público, con el consiguiente deterioro de la calidad de los servicios destinados a la gran mayoría de la población.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARELLANO, J.P. (1985), "Políticas Sociales y Desarrollo, Chile 1924-1984", CIEPLAN, Santiago.
- CEPAL, ILPES, UNICEF (1982), "Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo", Chile.
- CEPLAN (1974), "Bienestar y Pobreza", Ediciones Nueva Universidad, Santiago.
- FFRENCH-DAVIS, R. (1973), "Políticas Económicas en Chile 1952-1970", Universidad Católica de Chile, Ediciones Nueva Universidad, Santiago.
- MOLINA, S. (1972), "El proceso de cambio en Chile. Experiencia 65-70", Editorial Universitaria, Santiago.
- PINTO, A. (1973), "Chile, un caso de desarrollo frustrado", Editorial Universitaria, Santiago.

## **II- POLITICA SOCIAL DEL REGIMEN MILITAR: la retirada del Estado**

El modelo neoliberal aplicado por el régimen autoritario en 1973, atribuyó al Estado una ineficiencia extrema respecto de sus funciones distributivas. El crecimiento económico se constituyó entonces, en el único instrumento válido para alcanzar la prosperidad económica para todos y el Estado perdió gran parte de su rol en la creación de las condiciones para una mayor equidad e igualdad de oportunidades.

El objetivo de las políticas sociales a partir de 1973 se concentró en la erradicación de la extrema pobreza a través de políticas selectivas y focalizadas hacia los más pobres, que redujeran a la vez las filtraciones hacia los grupos restantes. El Estado perdió entonces su calidad de benefactor y concentró su esfuerzo asistencial en los grupos que no estaban en condiciones de satisfacer por sí mismos sus necesidades más esenciales. Esto se tradujo en que los grupos medios y altos debieron comenzar a proveerse por sí solos los servicios sociales que anteriormente obtenían del Estado y que la distribución de subsidios comenzara a realizarse de acuerdo a criterios de extrema necesidad y no de capacidad de pago.

En la práctica esto significó pretender erradicar la extrema pobreza mediante acciones aisladas sobre los resultados producidos por el modelo aplicado, y no a través de modificaciones en una estructura que tendía a generar y reproducir el problema de la pobreza.

Los postulados teórico-doctrinarios del régimen militar se fundaron en el denominado principio de subsidiariedad del Estado destinado a lograr el afianzamiento de dos valores básicos considerados fundamentales: la libertad individual y la igualdad de oportunidades. Para esto, el Estado debía abstenerse de toda forma de intervención y asumir sólo aquellas responsabilidades que los particulares y organizaciones intermedias no fueran capaces de desempeñar adecuadamente.

La libertad individual era entendida principalmente como la facultad de poder escoger en el mercado los bienes y servicios que se desearan,

incluyendo la provisión de bienes y servicios sociales básicos, y las relaciones de trabajo. La igualdad de oportunidades se definió como la ausencia de discriminación que sólo podría obtenerse en el mercado, es decir, al resguardo del poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas. La consecución de la igualdad requería además asegurar a toda la población la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación. Por lo tanto, las desigualdades que persistieran serían el mero resultado del esfuerzo o mérito de los individuos, de su propensión al ahorro o de su diferente dotación de cualidades naturales. Es decir, el modelo presupone que el resto de los determinantes de la pobreza se corregirían en forma automática una vez que las personas logran superar ciertos niveles mínimos críticos terminando así con el círculo vicioso de la pobreza.

En definitiva, se cree en la existencia de rigideces y distorsiones en la estructura social y en el funcionamiento de los mercados, que serían fácilmente removibles a través de políticas de subsidios directos tendientes a satisfacer las carencias extremas de grupos vulnerables determinados.

### **El Modelo Neoliberal en la Práctica**

La implementación en el campo económico del modelo neoliberal, significó profundas transformaciones que en el ámbito social se tradujeron en una brusca disminución del gasto público.

La reducción del gasto social obedeció tanto a objetivos de corto como de largo plazo. Por un lado la política antiinflacionaria se basó en una fuerte reducción del gasto del Gobierno, y por otro lado, la estrategia de desarrollo de largo plazo estableció como pilar fundamental al sector privado forzando una reducción del tamaño del Estado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Es necesario considerar que en 1975 y en 1982 el país enfrentó dos grandes crisis económicas mundiales que obligaron a restringir el gasto y generaron fuertes recesiones económicas.

Para el modelo en cuestión el crecimiento económico sería el eje principal para favorecer a los sectores más pobres lo que implicaba descartar las políticas de redistribución de ingresos.

Otro cambio sustancial se llevó a cabo en los distintos servicios sociales en el sentido de otorgar una mayor participación al sector privado y en el esfuerzo por introducir el mercado como mecanismo de racionamiento y disciplinador.

Es así como en el ámbito educacional se descentralizan en las municipalidades la gestión del nivel primario y secundario; en las universidades se eleva el valor de las matrículas, se crea un crédito estatal de bajo interés y se establece un sistema de competencia por fondos estatales entre ellas.

En salud hubo numerosos intentos por traspasar los servicios al área privada aunque las reformas que finalmente se introdujeron fueron menos significativas que las inicialmente propuestas. Se estableció que la asignación de fondos a los establecimientos estaría directamente asociada a la prestación de servicios y se autorizó utilizar el aporte obligatorio al sistema de salud que hacen los asalariados para contratar la atención con entidades privadas (ISAPRES).

En el campo previsional se establece un sistema privado de capitalización individual en reemplazo del sistema público de reparto.

En materia habitacional se modifica el sistema de subsidios otorgando un mayor rol a las empresas inmobiliarias y al mercado de capitales como mecanismo de financiamiento. Se eliminan también una serie de regulaciones sobre el mercado de suelos urbanos.

El resultado de las políticas económicas y sociales aplicadas durante este período derivaron en un aumento de los niveles de pobreza y en una mayor concentración del ingreso en los estratos socioeconómicos altos. En 1987 los hogares considerados pobres alcanzaban al 38,1% del total de

hogares del país<sup>4</sup>. Entre 1978 y 1988 sólo los hogares del 20% de más altos ingresos incrementaron su consumo real, mientras el 80% restante lo redujo<sup>5</sup>.

Los severas reducciones aplicadas al gasto social del sector público para enfrentar las sucesivas crisis económicas mundiales de 1975-1976 y 1982 se tradujeron en una reducción de los aportes a salud, educación y vivienda. Esto, junto con las altas tasas de desempleo y los bajos salarios reales implicaron un serio deterioro de las condiciones de vida de los grupos medios y bajos que perdieron gran parte de los beneficios logrados en el pasado, especialmente a través de una creciente inserción laboral.

Durante el Gobierno militar los programas asistenciales adquirieron relevancia creciente en desmedro de la inversión social en salud y educación principalmente. El gasto en estos sectores pasó de representar el 45% del gasto fiscal total en 1980 a alrededor del 30% en 1989. Aunque el gasto social se dobló entre 1970 y 1989 esto fue consecuencia de aportes crecientes a previsión social. La creación del Sistema de Capitalización Individual obligó al Estado a hacerse cargo de los jubilados del antiguo sistema lo que se tradujo en que los aportes en esta área se cuadruplicaron.

Es así como en educación se reducen los aportes desde el 4,2% del PGB en 1970 a un 2,7% en 1988 y la administración municipal de los establecimientos educacionales presenta serios déficits, en especial en las comunas más pobres. La calidad de la educación por otro lado se deterioró y las remuneraciones de los profesores cayeron en términos reales. La desconcentración de la administración, si bien en su concepción original respondía a un objetivo de mayor eficiencia, significó una clara discriminación en contra de las comunas más pobres que no fueron capaces de suplementar los escasos recursos provenientes del nivel central.

---

<sup>4</sup> De acuerdo al trabajo elaborado por CEPAL (1990) en base a la encuesta CASEN levantada en noviembre de 1987.

<sup>5</sup> Surge de la comparación de las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1978 y 1988 respectivamente.

Si bien la atención pre-escolar se expandió desde un 6,1% en 1973 a un 21,3% en 1989, en la educación básica se ha producido una constante disminución de la matrícula. La educación media, por su parte, presenta grandes problemas de orientación que se traducen en que ésta no prepara adecuadamente para el trabajo ni para la educación superior. Aunque la matrícula en este nivel aumentó en forma considerable, la encuesta CASEN de 1987 revela que el 53,9% de los jóvenes no incorporados pertenece al 30% más pobre de la población.

Respecto a la educación superior, la reestructuración de carácter ideológico que se aplicó a partir de 1973 provocó una seria erosión en el prestigioso sistema universitario chileno. Esto, agregado a las constantes reducciones de los aportes al sector, se tradujo en una reducción de la matrícula en relación al total de población entre 20 y 24 años entre 1973 y 1989<sup>6</sup>.

En el sector vivienda, fuertemente afectado por las crisis económicas mencionadas, la reducción de los aportes junto con cambios estructurales en la aplicación de la política, derivaron en un déficit creciente y un problema de allegamiento sin precedentes. El número de soluciones fue insuficiente lo que agravó un problema que se fue acumulando a través de las décadas.

La salud durante este período presenta una serie de deficiencias estructurales y de funcionamiento que fueron agravándose con el tiempo en la medida que los aportes al sector se redujeron. El sistema, cuya concepción original incorporaba criterios de equidad, pierde esta característica con la creación del sistema de seguro privado de salud (ISAPRES). La consecuencia ha sido una redistribución indeseada a través de un subsidio cruzado implícito desde los sectores medios hacia los más bajos.

---

<sup>6</sup> El surgimiento de varios Institutos Profesionales ha absorbido gran cantidad de la matrícula en la educación superior. Considerando el conjunto de instituciones que imparten algún tipo de educación superior, la matrícula total ha aumentado entre 1973 y 1989.

El aporte fiscal en salud se redujo sistemáticamente lo que obligó a aumentar las cotizaciones de los beneficiarios. Si bien el gasto público en salud aumenta entre 1974 y 1989 en un 10% real, esto significó un brusco freno al desarrollo que el sector tuvo en las décadas precedentes. Entre 1974 y 1989 la inversión real se redujo en 10,2% y el aporte fiscal en un 36,7%.

La menor disposición de fondos en algunos años provocó una situación crítica en la calidad del servicio, en la capacidad y calidad de la infraestructura, en los servicios de mantención y en la capacidad de contratar y renovar el personal.

La aplicación de un modelo de mercado excesivamente liberal en el plano laboral, se tradujo en la pérdida de una serie de beneficios y garantías que los trabajadores habían ido adquiriendo en el curso de los gobiernos anteriores. El autoritarismo y la aplicación de una serie de normas destinadas a restringir la capacidad de negociación de los trabajadores provocaron un clima de inestabilidad e inseguridad que limitó su capacidad de negociación y participación. La flexibilidad otorgada al sistema de empleos significó aumentar desproporcionalmente el poder de los empleadores constituyendo una traba real al desarrollo de la sindicalización y negociación colectiva.

En 1981 se promulga una nueva ley laboral cuyo objetivo fue lograr flexibilidad en los salarios y en los niveles de contratación principalmente a costa de un menor poder de los trabajadores. El artículo 155-f que permitió los despidos sin expresión de causa, se transformó en una forma de limitar la sindicalización y las posibilidades de negociación. El derecho a la huelga también estaba limitado y en general se pierden una serie de beneficios adquiridos con anterioridad a la aplicación del modelo autoritario.

Durante este período la aplicación de nuevos criterios, en especial el de focalización, permitió avances concretos en el desarrollo de instrumental para medir objetivamente la eficiencia del gasto social y para la correcta

asignación de subsidios a la extrema pobreza. Aunque el número de beneficiarios de diversos programas se redujo desde 1973, la eficacia de las políticas se elevó en el sentido de otorgar las prestaciones a los grupos más vulnerables. Sin embargo, el criterio se aplicó de manera estrecha sólo a grupos definidos como extremadamente necesitados y varios de los programas debieron soportar el rigor del ajuste fiscal posterior a la recesión económica de 1982. Sus valores fueron fijados en términos nominales lo que se tradujo en una pérdida de su poder adquisitivo. Las políticas se truncaban cuando los beneficiarios perdían alguno de los requisitos lo que en la mayoría de las veces se tradujo en una pérdida de gran parte de lo ya realizado.

### **Conclusiones**

En definitiva, los elementos ideológicos y políticos del modelo autoritario, apuntan en el período 1973-1989, claramente hacia un mayor individualismo con una orientación que da mayor énfasis al consumidor, a ampliar su libertad y espacio de elección. Desaparece el rol de la comunidad organizada en la toma de decisiones y la aplicación de acciones directas para la provisión de servicios sociales. Esto se aparta significativamente de las bases sobre las cuales se habían organizado las políticas sociales desde los años 20.

Durante el período del Gobierno militar, la política social es concebida como una herramienta destinada a promover la igualdad de oportunidades. El principio de subsidiariedad del Estado implica concentrar el esfuerzo social en aquellos sectores donde la aplicación del modelo económico neoliberal fuera ineficaz para conseguir el objetivo de equidad.

Sin embargo, el criterio de hacer sustentable la política social a través de reducir los beneficios a los grupos socioeconómicos que podían pagar por ellos, fue llevado al extremo en el sentido de focalizar la ayuda casi por completo a la extrema pobreza. Esto significó dejar de lado a amplios sectores de clase media y media-baja que perdieron gran parte de los beneficios conquistados con anterioridad.

Es en el período de la crisis económica de 1982-83 cuando se hacen más patentes las consecuencias de la política de reducción del gasto social aplicada con anterioridad. Aunque una acción paliativa de proporciones se emprendió en ese momento, no fue suficiente para contrarrestar el deterioro sufrido por los servicios sociales básicos que no contaban con la capacidad para hacer frente a las necesidades que se generaron.

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

ARELLANO, J.P. (1985), "Políticas Sociales y Desarrollo, Chile 1924-1984", CIEPLAN, Santiago.

CEPAL (1990), "Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987", Santiago.

CEPAL, ILPES, UNICEF (1982), "Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo", Chile.

MIDEPLAN (1991), "Informe Social 1990-1991", Santiago.

PREALC (1988), "DEUDA SOCIAL, ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?", Chile.

VERGARA, P. (1990), "Políticas Hacia la Extrema Pobreza en Chile, 1973/1988", FLACSO, Santiago.

### **III- POLITICA SOCIAL DE LOS NOVENTA**

El modelo económico que aplica el Gobierno de la Concertación mantiene una continuidad en varios aspectos pero enfatiza radicalmente en la necesidad de una mayor equidad y oportunidad social.

La constatación del aumento de la pobreza y del deterioro de los servicios sociales básicos durante las décadas del 70 y 80, y los problemas macroeconómicos de las administraciones anteriores provocados por la implementación de una política social no sustentable en el mediano y largo plazo, han fomentado una estrategia de desarrollo distinta a la de los dos subperíodos pasados, aunque integradora de sus aspectos más positivos.

La acción social se ha convertido en un objetivo fundamental del programa de Gobierno el cual puede resumirse como "mejorar la calidad de vida de todos los chilenos elaborando y aplicando políticas sustentables en el largo plazo que no comprometan ni el proceso de crecimiento económico ni la estabilidad económica y política de la nueva democracia".

#### **Estrategia General de Desarrollo Social**

La estrategia de desarrollo del Gobierno postula la mantención de una economía abierta y competitiva, y el logro de objetivos sociales en un marco de eficiencia y estabilidad de la política macroeconómica. El Estado busca complementar el esfuerzo que hace el sector privado para promover el crecimiento, invirtiendo en aquellos ámbitos donde la rentabilidad social es mayor que la privada.

El mejoramiento de la calidad de vida de la población requiere consolidar el proceso de crecimiento económico, hacerlo sustentable asegurando la perdurabilidad de nuestros recursos renovables, y compatibilizarlo con niveles crecientes de justicia social y equidad.

Además, se pretende obtener una positiva complementariedad entre el mercado y la acción pública a través de la participación social y la

concertación de los distintos grupos sociales y políticos. La participación constituye un factor determinante para la estabilidad necesaria del proceso económico, y la concertación de intereses permite unificar esfuerzos en torno a objetivos comunes. Ambas dicen relación con la estructura del sector público y con el proceso de toma de decisiones, pues su implementación obliga a una creciente descentralización de sus instituciones.

### **El Rol del Estado**

El rol activo que comienza a jugar el Estado en este período, principalmente a través del denominado "Programa de Integración al Desarrollo" de los sectores más pobres, se fundamenta en una concepción distinta sobre la capacidad que el crecimiento económico tiene por sí solo para elevar las condiciones de vida de la población en general. Hoy se piensa que el crecimiento de la economía no es suficiente para lograr una mayor justicia e igualdad social.

En el mismo sentido se considera necesario saldar la gran deuda social contraída con los más pobres cuya situación empeoraba mientras la economía crecía y el país se desarrollaba.

La eficiencia del uso de los recursos fiscales dependerá, en gran medida, de la recuperabilidad que se logre en las inversiones que se lleven a cabo. Al respecto, la acción social del Gobierno debe constituir un factor de desarrollo social. Esto significa invertir en la gente y crear oportunidades para todos. El mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la inversión en capital humano se ha transformado, por lo tanto, en un objetivo prioritario que está siendo abordado a través de diversos proyectos en el área de la salud, educación, capacitación, vivienda, etc..

Por último, el proceso de descentralización que el Gobierno ha decidido emprender, constituye parte integral del objetivo de modernización y desarrollo para todos. Con el se busca lograr una mayor equidad territorial por medio de la incorporación efectiva de cada una de las regiones a la estrategia de desarrollo económico. Pero por sobre todo, se desea elevar la

eficiencia de la inversión pública y de la asignación de recursos presupuestarios, a la vez que fortalecer los gobiernos regionales y locales y sus respectivas comunidades. La descentralización política y la desconcentración administrativa se liga estrechamente al estilo de desarrollo de economía abierta y exportadora que ha asumido el país, así como a la posibilidad de mitigar los problemas de pobreza y desempleo regionales.

### **Nueva Institucionalidad, Nuevos Criterios**

Los nuevos criterios imperantes en la sociedad, se han traducido durante el primer año de este período, en una forma distinta de hacer política económica y social. Esto se ha hecho patente en la forma como se han implementado las recientes medidas de ajuste y en como se han alcanzado amplios consensos políticos y sociales.

A pesar del ajuste económico del año 1990, se ha logrado mejorar la distribución de los ingresos. Esto constituye un logro importante en un período de desaceleración del crecimiento. Los acuerdos logrados entre los actores políticos han permitido la consolidación de importantes reformas para el desarrollo del área social. De éstas destacan dos: la reforma tributaria, destinada a apoyar y financiar de manera sustentable el aumento del gasto social; y la reforma laboral cuyo objetivo ha sido la reivindicación de los derechos de los trabajadores y destinada a equilibrar su deteriorada capacidad de negociación frente al mayor poder relativo de los empleadores.

La nueva política social consta de una serie de principios orientadores que se sintetizan en cuatro grandes criterios: la solidaridad y equidad, la eficiencia, la integralidad y la participación.

#### **Equidad y Solidaridad**

La solidaridad y la equidad constituyen dos valores fundamentales en el modelo económico-social vigente, para la definición de las políticas y acciones que se emprendan. Responden, por una parte, a criterios de

priorización de recursos hacia los más necesitados, y por otro lado, apuntan a generar una verdadera igualdad de oportunidades. El financiamiento debe provenir esencialmente de los sectores de más altos ingresos lo cual permitiría abordar además, algunos de los problemas que la clase media no es capaz de solucionar por sí misma.

### Eficiencia

La escasez de recursos destinados al área social obligan a poner énfasis en la eficiencia con que se usan. Esto se traduce en la necesidad de perfeccionar y diseñar nuevos instrumentos de evaluación y de asignación de recursos con fines sociales.

La eficiencia está ligada a la necesidad de que en algunos ámbitos la política social sea selectiva, en el sentido de diseñar programas específicos para grupos específicos. La inversión social atraviesa necesariamente por la generación de las condiciones que permitan a los más pobres acceder a empleos productivos. En este sentido, la focalización a los extremadamente pobres se complementa con el gasto en grupos pobres y medio-pobres específicos que sean capaces de desarrollarse y levantar con ello a los demás. En consecuencia habrán políticas dirigidas a grupos o localidades que no estando en extrema pobreza se piensa que pueden "potenciar" el gasto social. Así proyectos como los de capacitación y los de apoyo a la pequeña y mediana empresa, no estando necesariamente dirigidos a los más pobres, deberán ser capaces de ayudar a su respectiva comunidad a superar la pobreza.

Finalmente, será más eficiente el diseño de una red social que cubra las necesidades básicas de los más pobres a lo largo de diversas etapas de su vida. Se requiere una cierta continuidad de los programas que se traduzca en que no se pierda lo previamente realizado. Así por ejemplo, la red debiera asegurar que el lactante que recibió alimentos durante sus primeros años de vida, tenga luego acceso a la educación preescolar y

posteriormente reciba una educación y capacitación de calidad, que le permita acceder en condiciones aceptables al mercado del trabajo<sup>7</sup>.

### Integralidad y Complementariedad

La integralidad responde a problemas de duplicación de esfuerzos y falta de complementariedad en la aplicación de políticas en el pasado. Las acciones que se emprendan a través de cada uno de los sectores sociales deben tener un fin común y por lo tanto deben potenciarse unas a otras.

Si bien algunos programas han logrado una cierta complementariedad destinada a mejorar la selectividad y a potenciar la inversión social<sup>8</sup>, es necesario diseñar nuevos mecanismos que vinculen aquellos programas de carácter asistencial con programas que signifiquen una inversión productiva en las personas.

### Participación

Por último, la participación constituye un elemento fundamental en la estructura político-social de la nueva democracia. Sin embargo, para esto se requieren algunas modificaciones institucionales, específicamente la democratización de las organizaciones intermedias y la descentralización de las decisiones. La mayor participación tiene como objetivo acercar las soluciones a lo que efectivamente espera la sociedad del Estado y favorecer la creatividad y el desarrollo de la autoayuda.

A diferencia de las concepciones anteriores a 1970, el Estado no retomará un rol benefactor de la sociedad sin discriminación. Los recursos públicos son limitados y la distribución de ingresos es más desigual que en el pasado. Los programas sociales deberán ser destinados por consiguiente

---

<sup>7</sup> La continuidad de la red social sólo debiera interrumpirse en el caso de que mejoren las condiciones socioeconómicas del beneficiario hasta el punto de ser capaz de proveerse por sí mismo o por su familia dichas necesidades básicas. Esto permitirá, en un esquema de recursos limitados, redistribuir los beneficios hacia los relativamente más necesitados.

<sup>8</sup> En el caso del PNAC se ha producido una autoexclusión, en el sentido que sólo hacen uso del programa aquellos efectivamente necesitados (autoselección), a través de vincular la entrega de alimentos con un control médico obligatorio al niño menor de seis años de edad.

a quienes efectivamente no tienen los medios para acceder a los servicios y bienes básicos. Esto es, a los sectores medios empobrecidos, a los jóvenes, a las mujeres, a los adultos mayores y a los más pobres. En definitiva, a sectores que fueron duramente marginados por muchos años.

### **Acciones Concretas 1990-1991**

La participación del Estado en el ámbito social se ha abordado a través de dos ejes: la implementación de políticas sociales que permitan asegurar a todos los chilenos el acceso a los bienes y servicios básicos que les permita integrarse al desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad negociadora del sector laboral.

Principalmente los criterios de solidaridad, equidad y eficiencia han generado una serie de medidas en el campo social que han contado con un amplio apoyo político.

Por una parte se ha logrado revertir la dinámica de reducción de los ingresos y gastos del sector público, cuya base tenía fundamentos más ideológicos que técnicos. El amplio apoyo recibido por la reforma tributaria de 1990 ha permitido elevar el aporte fiscal a programas sociales en un 17,4% durante el primer año de este período. Durante 1991 será posible concretar un aumento adicional de un 12,2%.

Por otro lado, en el campo laboral se ha logrado una situación de mayor equidad entre trabajadores y empleadores a través de la reforma realizada en 1990 a la legislación laboral de 1981.

Los mayores recursos para el fisco han permitido el financiamiento de nuevos programas, la reformulación de programas ya en funcionamiento y una mayor dotación de recursos hacia los sectores sociales considerados prioritarios.

Si bien los criterios apuntan a fortalecer la inversión en las personas, ha sido necesario abordar los problemas más inmediatos a través de los programas de asistencialidad. Esto ha significado elevar los montos de

aquellos subsidios monetarios mejor focalizados, específicamente el subsidio único familiar (SUF) y las pensiones asistenciales (PASIS). El programa universal de asignaciones familiares ha sido también modificado a través de un reajuste escalonado según tramos de ingreso lo que ha permitido elevar su progresividad.

Otras acciones sobre los ingresos de las personas ha sido el reajuste de las pensiones mínimas en 1990, beneficio que se hará extensivo progresivamente al resto de las jubilaciones durante 1991 y 1992.

En el campo de los sectores sociales se han suplementado progresivamente los aportes a la salud, a la educación y a vivienda principalmente.

Durante este período se ha elevado significativamente el aporte fiscal a la salud. La reforma tributaria permitió elevar el presupuesto original para 1990 en un 7,85% y el presupuesto para 1991 contempla un gasto superior en casi un 20% al efectivo de 1990. La inversión real, por su parte, se ha elevado en alrededor de tres veces respecto al nivel de fines de la década del 80.

En educación se han emprendido programas destinados principalmente a mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas básicas más pobres. La disminución de los recursos estatales durante el período precedente provocó diferencias de calidad que atentan contra la igualdad de oportunidades de los sectores de menores ingresos. En el campo de la educación técnico-profesional se han elaborado programas para la modernización y mejoramiento de su calidad. En este mismo sentido se han elaborado y se están implementando diversos proyectos de capacitación y educación para el trabajo que faciliten la inserción de los sectores generalmente marginados en el mercado formal del trabajo.

En el sector vivienda se han logrado avances desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. Con la construcción de un número de viviendas superior a las necesidades que se generan cada año, se ha logrado quebrar la tendencia a un creciente déficit habitacional. Desde el punto de vista de

la equidad se han introducido modificaciones a los sistemas de asignación de puntajes lo cual significa la incorporación de nuevos criterios y la consideración de situaciones puntuales como las de "mujeres jefes de hogar" y las de "allegados".

La participación de los beneficiarios se refuerza a través del nuevo programa de viviendas progresivas que permite a los beneficiarios ser partícipes activos tanto en el diseño como en la construcción de su propia vivienda.

Por último, se ha desarrollado un amplio plan de repactación de deudas con un enfoque progresivo y eficiente, beneficiando en mayor grado a los más pobres y a aquellos que, dentro de sus posibilidades, mejor han cumplido con sus obligaciones.

En el campo de la legislación laboral, las modificaciones introducidas al Código del Trabajo han permitido eliminar artículos discriminatorios y a la vez se han establecido mecanismos modernos y objetivos para que los empresarios puedan dimensionar eficientemente su planta de trabajadores. Se han elevado las indemnizaciones por años de servicio y se han incorporado a este beneficio los trabajadores de casa particular. Se ha normado la organización sindical, la negociación colectiva y el derecho a huelga.

Los consensos logrados entre trabajadores, empresarios y Gobierno, también han permitido la firma de un acuerdo marco sin precedentes en la historia de Chile. Esto significó poder elevar el salario mínimo en un 44% y las remuneraciones del sector público en un 25% a partir de diciembre de 1990. Se decidió mantener el mecanismo de reajustabilidad automática y se determinaron aguinaldos diferenciados y progresivos.

## **Conclusiones**

El Gobierno de la Concertación, ha decidido enfrentar el problema de la pobreza en forma seria y decidida. El consenso generalizado sobre la gravedad del problema y la importancia del rol del Estado en materia

social, ha permitido hacer algunas reformas claves para lograr una mayor equidad con crecimiento y estabilidad.

Las políticas que se adopten contarán siempre con el respaldo económico que las haga sustentables y que no comprometa los equilibrios macroeconómicos y presupuestarios. Además, la labor social del Estado no se agotará en la satisfacción de las necesidades básicas sólo de los extremadamente pobres, sino que se considera necesario revertir la tendencia al empobrecimiento registrada por los sectores medios y trabajadores.

Se considera especialmente importante identificar grupos o localidades específicas que requieran de algún tipo de apoyo para desarrollar sus potencialidades y así dejar de depender en el futuro próximo de la asistencialidad estatal. Fundamental resulta por lo tanto invertir en las personas. Invertir en salud, vivienda, justicia, para asegurarles un entorno positivo, e invertir en educación y capacitación para incentivar y desarrollar el factor trabajo, de modo tal de beneficiar tanto el desarrollo económico como el desarrollo social.

Si bien la primera parte de este período se caracteriza por una continuidad de los programas sociales ya en marcha, la formulación de nuevas acciones, así como la determinación de grupos prioritarios se ha ido haciendo sobre la marcha, pues requiere de un conocimiento más específico de las distintas dimensiones de la pobreza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CEPAL (1990), "Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987", Santiago.

MIDEPLAN (1991), "Informe Social 1990-1991", Santiago.

PREALC (1988), "DEUDA SOCIAL, ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?", Chile.

TASC (1991), "Descentralización de las Finanzas Públicas", Informe N°22, julio.

## **SEGUNDA PARTE: Necesidades de Investigación para una Nueva Política Social**

### **INTRODUCCION**

Los cambios ocurridos en la manera de hacer política social han sido profundos y han respondido a las distintas concepciones ideológicas que caracterizaron a los gobiernos de cada período.

Es así como se evolucionó desde la creencia en un Estado que debía velar por la satisfacción de las necesidades básicas y proveer los servicios sociales al conjunto de la población (estado "benefactor"), a una en la cual se "privatizó" el problema del acceso a los bienes y servicios básicos. Desde un Estado que manejaba los beneficios sociales discrecionalmente, se evolucionó a un esquema tal, que cada agente debió canalizar sus demandas a través del mercado y donde el Estado jugó un escaso rol subsidiario.

La revisión de ambas concepciones, sus beneficios y sus costos, ha llevado al Gobierno a recentrar el problema. La magnitud de la pobreza acumulada durante años es tal, que asegurar el desarrollo social es una tarea de toda la sociedad y donde al Estado le cabe un rol fundamental.

La sociedad debe buscar y generar soluciones propias que refuercen la política social. Al Estado le compete el diseño y mejoramiento de programas en aquellas áreas donde la participación privada no sea rentable pero donde la acción sea aconsejable desde el punto de vista social, así como también la función de evaluación, control y monitoreo.

La relevancia que adquiere el problema social en la nueva institucionalidad democrática, la incorporación de nuevos grupos-objetivo al ámbito de acción del Gobierno, el diagnóstico del problema de la pobreza en base a criterios diferentes, y las necesidades de perfeccionar los mecanismos de evaluación, exigen un gran esfuerzo de investigación en el

área social que permita elevar tanto la eficacia como la eficiencia del uso de recursos públicos que son limitados.

## **DIAGNOSTICO**

En el actual contexto, no es suficiente contar con buenos diagnósticos sobre la situación de pobreza y las carencias en la satisfacción de las necesidades básicas tales como salud, educación, vivienda o empleo.

La aplicación de una política social selectiva, requiere conocer cuáles son y dónde están los grupos y localidades carenciados en uno o más de estos satisfactores. Por consiguiente, es necesario detectar bolsones o focos de pobreza, grupos étnicos vulnerables e incorporar variables como el sexo y la edad al análisis.

Por otro lado, algunos estudios han constatado la existencia de una gran heterogeneidad de la pobreza (Schkolnik y Teitelboim, 1988; Raczynski, 1991), lo cual se traduce en que hogares con necesidades insatisfechas en una dimensión no corresponden necesariamente a los carenciados en otras dimensiones. Es imprescindible mantener una actualización periódica de este tipo de diagnósticos por sus implicancias para la formulación de políticas para reducir la pobreza.

Es necesario conocer cuantos son los hogares con carencias en cada una de las dimensiones y cuantos son aquellos que presentan deficiencias en más de un aspecto. Esto permitirá definir mejor cada uno de los programas que se implementen, a la vez que podrán diseñarse mecanismos para abordar de manera integral, las acciones en aquellos hogares con problemas en más de una dimensión.

Así como el diagnóstico debe ser cada vez más específico y concreto, se requiere un acabado conocimiento de la institucionalidad existente y de la capacidad de gestión e implementación de proyectos a nivel regional, provincial, comunal y local.

La descentralización efectiva que signifique un traspaso real del proceso de toma de decisiones y de asignación de recursos, demanda una capacidad operativa desde los niveles regionales hasta las localidades. Conocer y reforzar esa capacidad resulta indispensable para una mayor eficiencia en la asignación de recursos, así como para una real participación de todos los estamentos involucrados en las decisiones de política social.

La no duplicación de los esfuerzos requiere además, conocer los programas en curso y la capacidad operativa de los organismos no gubernamentales y organizaciones vinculadas al tema social.

Finalmente, para el Gobierno resulta vital mantener un diagnóstico permanente de la percepción que la población y los actores sociales tienen de los distintos programas sociales. Este diagnóstico deberá ser contrastado periódicamente con indicadores objetivos de la evolución de los programas sociales, con la finalidad de incorporar en el diseño consideraciones respecto a efectividad de las políticas en términos de su impacto subjetivo en los beneficiarios.

## **POLITICAS Y PROGRAMAS**

Un diagnóstico acabado de una realidad socioeconómica compleja y heterogénea, permitirá elaborar políticas eficientes dirigidas a grupos y localidades específicas.

Existen en la actualidad diversas áreas de preocupación que, aunque están siendo de alguna manera abordadas, necesitan un apoyo de investigación que permita diagnosticar problemas que son específicos.

La redefinición desde una política social menos asistencialista hacia una más generadora de oportunidades debe hacerse realidad, principalmente, a través de programas y proyectos en áreas de capacitación y de apoyo al empleo productivo. Para ello es necesario investigar tanto la demanda actual en el mercado del trabajo como las necesidades futuras, vinculadas fundamentalmente al proceso de

desarrollo que se defina para el país. Además se deben estudiar mecanismos de vinculación entre las instituciones de capacitación y el sector privado, para generar compromisos que signifiquen transformar el esfuerzo desplegado en un efectivo acceso al trabajo. En este mismo sentido, es fundamental definir las necesidades de apoyo a la pequeña y mediana empresa, etc.

La necesidad de potenciar las políticas sociales y aprovechar las economías de escala, evitando la duplicación de esfuerzos, exige el estudio de nuevas formas de vincular las distintas acciones en las áreas y grupos específicos. Se trata de complementar y no de superponer los instrumentos, a la vez que diseñar mecanismos de amarre que signifiquen que los usuarios efectivamente sean aquellos para los cuales se diseñaron los programas.

Por ejemplo, se desea investigar la complementariedad entre políticas de capacitación y empleo a mujeres, la extensión horaria de salas cunas y jardines infantiles. Respecto de jóvenes resulta esencial buscar mayor integralidad entre políticas educativas, culturales, deportivas y de recreación con los programas de drogadicción y alcoholismo.

Uno de los imperativos centrales de la política social actual lo constituye la necesidad de asegurar a las personas, a lo largo de su vida, el acceso a la salud, educación, vivienda y trabajo.

La política social del Gobierno anterior centró sus programas muy fuertemente en la atención de salud materno-infantil, descuidando una política de prevención y de atención a adultos y adultos mayores. Aunque se mantuvo una alta cobertura de la educación básica, sólo uno de cada cinco niños menores de cinco años asistía a la prebásica y la deserción escolar en la media alcanzaba los 50 mil jóvenes al año. El fenómeno de la deserción escolar unido a las altas tasas de desempleo juvenil han desembocado en un problema de jóvenes sin oficio y sin actividad que se presenta hoy como extremadamente grave. La falta de preocupación por los

mayores se reflejó, por ejemplo, en la omisión de algunos reajustes a las pensiones y jubilaciones.

De este modo la red social presenta una serie de vacíos graves. La inversión temprana en nutrición y salud que se realiza en un niño muchas veces se pierde por falta de educación prebásica o por deserción escolar. La educación media no está correctamente orientada a la educación superior y tampoco a una formación técnico-profesional acorde con los requerimientos actuales.

La red social no sólo debe ser completada mediante acciones específicas, sino que es imperativo mejorar la calidad de algunos servicios como la salud y la educación. Todo ello implica conocer las necesidades de modernización y disponer de estudios acerca de las reformas institucionales necesarias. De igual manera son indispensables estudios en salud, sobre las demandas de la población, las necesidades de atención, etc., y en educación sobre alternativas de mejoramiento de su calidad y modernización desde la educación prebásica hasta la educación superior.

La implementación de políticas integrales de empleo y capacitación, y de reinserción social, entre otras, atraviesa por la necesidad de asegurar a las personas a lo largo de su vida el acceso a las necesidades básicas. Esto constituye la base para lograr una verdadera igualdad de oportunidades que permita desarrollar en toda su potencialidad la efectividad de programas orientados al ámbito productivo. Esto es, vincular estrechamente el desarrollo social con el desarrollo económico.

## **EVALUACION**

Dada la escasez de recursos públicos y la especificidad de gran parte de los programas, se hace imprescindible contar con diversos instrumentos de evaluación de la efectividad de las políticas sociales.

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) constituye una herramienta de gran utilidad para medir el impacto del

gasto sobre los hogares y la cobertura de los programas que se aplican a nivel nacional, pero no permite evaluar programas específicos dirigidos a grupos específicos.

La utilidad demostrada por la CASEN en los fines que le son específicos, sugiere la posibilidad de diseñar formas de medición similares que permitan monitorear el desempeño de los nuevos programas destinados a esos fines o grupos específicos.

Por otro lado, se deben construir indicadores que permitan medir no sólo el mejoramiento de la cobertura de los programas sociales, sino que el mejoramiento de la calidad de los servicios y de las facilidades de acceso para la población<sup>9</sup>.

Es necesario evaluar, como señalábamos, la percepción que tiene la población de la política social lo que requiere el diseño de instrumentos adecuados (por ejemplo encuestas de opinión).

Finalmente, es fundamental mantener una evaluación permanente de los efectos que la política económica tiene sobre la situación social. Los resultados de 1990, a pesar de constituir un período de ajuste económico, demuestran que es posible el desarrollo con un efectivo mejoramiento de los ingresos de los más pobres.

---

<sup>9</sup> Actualmente se cuenta con muy pocos indicadores de calidad, como es el caso de la prueba SIMCE en educación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CEPAL (1990), "Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile 1987", Santiago.

MIDEPLAN (1991), "Informe Social 1990-1991", Santiago.

PREALC (1988), "DEUDA SOCIAL, ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?", Chile.

RACZYNSKI, D. (1991) "Heterogeneidad de la Pobreza en Chile (1987)", CIEPLAN, Santiago.

SCHKOLNIK, M. Y TEITELBOIM, B. (1988), "Pobreza y Desempleo en Poblaciones. La otra cara del modelo neoliberal", Colección Temas Sociales #2, PET.

TASC (1991), "Descentralización de las Finanzas Públicas", Informe N°22, julio.