POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

TRAYECTORIA DE INEQUIDADES Y DESIGUALDADES EN DISTRIBUCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Ana Farías Antognini

uah/Ediciones
Universidad Alberto Hurtado

POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE
Trayectoria de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios

Ana Farías Antognini

Ediciones Universidad Alberto Hurtado
Alameda 1869 – Santiago de Chile
mgarciam@uahurtado.cl – 56-228897726
www.uahurtado.cl

Impreso en Santiago de Chile, por C y C impresores
Marzo 2019

Registro propiedad intelectual Nº 300.578
ISBN libro impreso: 978-956-357-180-6
ISBN libro digital: 978-956-357-181-3

Coordinador Colección Ciencia política
Ignacio Cienfuegos Spikin

Dirección editorial
Alejandra Stevenson Valdés

Editora ejecutiva
Beatriz García-Huidobro

Diseño de la colección y portada
Francisca Toral

Diseño interior
Gloria Barrios

Imagen de portada:
123rf.com

Con las debidas licencias. Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Índice

Índice de gráficos, tablas y figuras 9

Introducción 13

Capítulo I
Segmentación en el bienestar desde el origen: el Estado como impulsor de la matriz de inequidad a principios del siglo XX 23

Capítulo II
Privilegio compartido e integración inconclusa: políticas sociales en el período de industrialización y modernización (años 30-70) 61

Capítulo III
Bienestar bicéfalo en Chile: nuevo (des) equilibrio entre Estado y mercado 115

Capítulo IV
Políticas sociales en gobiernos democráticos: salud, infancia, pensiones y educación 159

Capítulo V
Trayectoria de inequidades en la distribución del bienestar en Chile, reflexiones finales 229

Anexo
Listado de entrevistados 243

Bibliografía. 245

Índice de gráficos, tablas y figuras

Gráfico 1.	Población según zona, Chile 1907-1952	27
Tabla 1.	Afiliados y pensionados del seguro obligatorio/ Servicio de Seguro Social	30
Tabla 2.	Mujeres trabajadoras 1910-1925	31
Gráfico 2.	Mortalidad infantil	45
Gráfico 3.	Hijos legítimos e ilegítimos, 1900 a 1940	46
Gráfico 4.	Alfabetismo según sexo, 1907-1952	48
Gráfico 5.	Estudiantes matriculados en la educación por nivel de educación, 1900-1940	49
Gráfico 6.	Población por grupo de edad, 1920-1952	50
Gráfico 7.	Afiliación sindical. Chile 1932-1971	67
Gráfico 8.	N° de sindicatos industriales, 1932-1968	70
Tabla 3.	Distribución delegados a los congresos de la CUT	71
Tabla 4.	Sindicalismo según tipo de sindicatos y N° de afiliados, Chile 1968	73
Gráfico 9.	Alfabetismo por sexo, 1952-1970	83
Gráfico 10.	Participación electoral. % votantes en relación a la población total del país	84
Gráfico 11.	Composición de la participación laboral según sexo, 1930-1970	89
Gráfico 12.	Evolución de la población por áreas urbana y rural	94
Figura 1.	Crecimiento de Santiago, 1600-2000	95

Tabla 5.	Gasto Público Social 1925-1972	100
Tabla 6.	Almuerzos-comidas otorgadas por la JUNAEB 1965-1973	102
Gráfico 13.	Estudiantes matriculados en la educación regular por nivel de educación, 1930-1980	103
Gráfico 14.	Distribución de kilos de leche, Servicio Nacional de Salud	108
Tabla 7.	Indicadores de distribución ingreso y desocupación, 1970-1981	125
Gráfico 15.	Pobreza e indigencia, según sexo, 1990	126
Tabla 8.	Salarios, asignación familiar y gasto social público, 1970-1990	149
Gráfico 16.	Incidencia de la pobreza e indigencia. 1990-2000	163
Gráfico 17.	Evolución de la distribución del ingreso	164
Gráfico 18.	Incidencia de la pobreza y extrema pobreza. 2006-2017	164
Gráfico 19.	Distribución del ingreso autónomo del hogar según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2017	165
Gráfico 20.	Porcentaje de trabajadores cuenta propia según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2015-2017	166
Gráfico 21.	Evolución de los hogares y familias por tipo de hogar Chile, 1990-2000-2015	167
Gráfico 22.	Incidencia de la pobreza por grupos de edad. 2006-2015	168
Gráfico 23.	Evolución participación laboral según sexo, 2000-2017	169
Gráfico 24.	Proporción relativa del ingreso promedio mensual de la ocupación principal de las mujeres respecto a los hombres según nivel educacional, 2006 y 2017	170
Gráfico 25.	Composición del ingreso monetario promedio del hogar según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2017	176

Gráfico 26.	Erogaciones del Gobierno central, 2000-2017	176
Gráfico 27.	Gasto per cápita asistencial en salud, según sistema previsional público y privado, 2000-2015	180
Gráfico 28.	Gasto total en salud, según gasto público y privado, y participación en el PIB, 2000-2015	186
Gráfico 29.	Participación de la población según sistema de salud, 1990-2015	187
Tabla 9.	Población beneficiaria del Fonasa, según tipo de beneficiario, 2005-2017	188
Tabla 10.	Número de cotizantes del Fondo Nacional de Salud según Tramo de Renta imponible, 2015	189
Gráfico 30.	Educación preescolar, tasa de asistencia neta por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar	194
Gráfico 31.	Cobertura neta total en educación preescolar según tramo de edad, 1990-2015	195
Tabla 11.	Déficit del sistema de pensiones en Chile: histórico y previsto, 1981-2010	205
Tabla 12.	Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, 2008-2010	213
Gráfico 32.	Gasto total en educación por fuente de financiamiento en relación al Producto Interno Bruto (PIB), 1990-2008	216
Tabla 13.	Enseñanza básica y media según dependencia de establecimiento educacional, 2006-2015	218
Gráfico 33.	Puntaje promedio pruebas Simce de Lenguaje y Matemática, 4º Básico, según dependencia, 2005-2015	220
Tabla 14.	Tasas de asistencia neta y bruta, Educación Media por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990-2015	221
Gráfico 34.	Resultados matemática, lectura y ciencias, PISA 2015, según grupo socioeconómico, Chile	225

Introducción

El diagnóstico consensuado respecto a la caducidad de los postulados anclados al Consenso de Washington, ha fomentado en las últimas décadas el surgimiento de renovadas apuestas programáticas en materia de políticas sociales, así como la discusión sobre el impacto redistributivo de estas. La reflexión que se expone en el texto, se enmarca en el debate que se registra –tanto en el ámbito académico como progresivamente entre la ciudadanía– sobre el desigual reparto del bienestar y sus efectos en la población, así como en la creciente demanda por reformas a los sistemas de protección social para disminuir las brechas de inequidad persistentes. Así también, el presente análisis, aborda la relación Estado –mercado en la distribución de bienes y servicios–, en una organización crecientemente bicéfala, que ha marcado la agenda política de los últimos años.

La discusión sobre los deficientes niveles de equidad en la sociedad y las diversas respuestas que los gobiernos han diseñado para su abordaje, tienen relevancia más allá de la esfera del bienestar individual de las personas. La situación de desigualdad que vivencian amplios sectores de la sociedad impacta en el ejercicio ciudadano de estos y en la intensidad de la democracia. Marshall, planteaba hace más de medio siglo, que la ciudadanía no se restringe a los derechos civiles y políticos, sino que forman parte de ella también los derechos sociales, enriqueciendo el estatus de ciudadanía con la incorporación de aspectos sociales haciendo difícil justificar las desigualdades (Marshall, 1998: 76). Por su parte O'Donnell a finales del s. XX afirmaba que la igualdad ciudadana garantizada a todos los miembros de la nación "resulta fundamental para el ejercicio de los derechos políticos que el funcionamiento de la democracia supone", así como para la efectividad de las garantías individuales consagradas en

la tradición liberal, con lo cual la universalización de la ciudadanía es un ideal al que las democracias debiesen aspirar (O'Donnell, 1993: 7).

El presente análisis sobre aspectos distributivos en las sociedades democráticas se sitúa bajo el supuesto que el ejercicio de la ciudadanía se ve afectado en sociedades altamente inequitativas y desiguales, es decir, cuando la posibilidad de ejercer los derechos sociales se encuentran distribuidos de forma segmentada entre los diferentes grupos de la población, sea por sus características económicas o sociales, derivadas de su inserción en el mercado laboral o su condición etaria, de género o étnica. La relevancia de los aspectos sociales para la consolidación de los sistemas democráticos, ha sustentado la definición de democracia a través de un concepto integral que incluye aspectos formales, participativos y sociales. Estableciendo con ello, la existencia de una vinculación robusta entre el respeto a las libertades civiles, el ejercicio de derechos políticos, la participación y el acceso a un sistema de bienestar, en la consolidación democrática. En dicha aproximación, la centralidad de los aspectos sociales para la calidad de la democracia enfatiza la necesaria igualdad frente a los beneficios sociales y económicos (Huber, Rueschmeyer y Stephens, 1997).

En el presente texto se analizan las políticas sociales llevadas a cabo en Chile a partir del 2000, con la finalidad de identificar procesos de segmentación en la distribución de las prestaciones sociales, así como las causas que explican las características de desigualdad en la distribución de bienes y servicios sociales entre la población. El estudio instala la reflexión sobre cómo y a quiénes se han distribuido los beneficios resultantes de reformas sociales efectuadas a partir del 2000. El análisis se enfoca en identificar cambios y continuidades en el área social, así como las consecuencias que los procesos de desmercantilización y desfamiliarización han tenido en la segmentación de la población. Con tal objetivo se estudian los procesos y principios que han determinado que existan poblaciones que han sido más o menos beneficiadas en el reparto de las prestaciones sociales, a quiénes nominaré como *insiders* y *outsiders* respectivamente[1].

[1] Los conceptos para definir los grupos poblacionales en sociedades segmentadas o estratificadas son numerosos. Para el presente análisis he tomado los conceptos de *insider* y *outsider* del trabajo de David Rueda (2005) "*…is divided into those with secure employment (insiders) and those without (outsiders)*".

Coincidió la llegada del siglo XXI con un giro en las políticas sociales, llevadas a cabo por las administraciones de centro izquierda y centro derecha que se han sucedido desde ese momento en el gobierno. Eje central han sido las propuestas programáticas cuyo objetivo explícito es mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, y con ello intervenir las brechas de inequidad y desigualdad que han caracterizado históricamente el escenario económico y social de Chile[2]. Las reformas realizadas a partir de los años 2000, principalmente aquellas llevadas a cabo por los presidentes socialistas Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, apuntaban a un distanciamiento del sello neoliberal, que luego de diez años de gobierno democrático se mantenía como herencia de las reformas estructurales llevadas a cabo durante la dictadura. Las nuevas reformas fueron enmarcadas y difundidas bajo el discurso de ampliación de los beneficios para el conjunto de la población, aludiendo a un enfoque garantista de derechos económicos y sociales, lo que permitiría saldar la deuda de inequidad persistente en la distribución del bienestar, una vez que se había avanzado satisfactoriamente en la disminución de la pobreza en la década de los 90.

Los análisis que se han realizado acerca de la implementación de las reformas post-2000 han desafiado las interpretaciones que hasta ese momento predominaron en el análisis del modelo social llevado a cabo por los gobiernos de la Concertación entre los años 1990 y 2000. La discusión sobre los cambios y reformas establecidas en los primeros años posdictadura enfatizaron la continuidad con las políticas económicas y sociales instauradas en la ola de reformas neoliberales de principios de los ochenta. El proceso de transición a la democracia, pactado y consensuado con los poderes económicos y políticos que apoyaron al régimen autoritario anterior, condicionó la moderación de las reformas sociales de los primeros gobiernos de la Concertación manteniendo la matriz neoliberal en las políticas públicas (Castiglioni, 2005; Raczynski, 1999; Weyland, 1997; Huber, 2001 y 2012). Los gobiernos de la transición enfatizaron una acción funcional y pragmática frente a las demandas del mercado, conservando el sector privado un dinámico protagonismo en la administración y provisión de los servicios sociales, al mismo tiempo que el Estado fortaleció su

[2] Para el análisis de la evolución histórica de la desigualdad en Chile, ver Rodríguez, Javier (2017). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Dibam.

hegemonía en la distribución del bienestar, bajo criterios de estricta necesidad de las poblaciones más vulnerables (Martínez, 2008). La distribución del bienestar se instaló en una línea de continuidad con el régimen de bienestar liberal –siguiendo la tipología de Esping Andersen[3]–, lo que explicaría las persistentes desigualdades económicas y sociales en la población.

Por su parte, las reformas impulsadas a partir del 2000 se instalaron bajo principios de justicia y derechos sociales en un contexto de bajas tasas de pobreza, al mismo tiempo que una profunda brecha de inequidad y desigualdad segmentaba a la población, generando una distinción entre diferentes grupos en consideración a su situación social, étnica, etaria o de género, determinando la existencia de sectores con mayores privilegios que otros. La desigualdad en la distribución de políticas sociales, bien puede ejemplificarse en la figura del edificio de tres pisos planteado en el trabajo de Filgueira, Molina, Papadopulos y Tobar (2005) para el conjunto de América Latina, con un primer piso constituido por prestaciones destinadas a la población de menores ingresos beneficiarios de programas focalizados, no contributivos y de transferencias condicionadas así como de programas asistenciales; un segundo piso, organizado por beneficios de naturaleza corporativa, destinados a quienes se mantienen bajo un modelo previo a la irrupción del mercado[4]; y un tercer piso, dirigido a sectores de altos ingresos en base a prestaciones privadas administradas por el mercado.

Las políticas sociales del nuevo milenio han sido explicadas por factores institucionales e ideológicos, tales como el rol de los legados políticos, el tipo de competencia electoral, así como la ideología, organización interna y mecanismos de vinculación de los partidos políticos que afectarían la naturaleza de las reformas sociales post 2000 (Pribble, 2013: 3). Las aproximaciones desde los enfoques de *power constellations* se han seguido aplicando a este período de reformas, apelando a la estabilidad democrática en el largo plazo, como precondición para

[3] El concepto de régimen de bienestar liberal muestra una característica residual, adopta una definición restringida de quienes tienen acceso a garantías sociales, limitando la asistencia solamente en función de riesgos inaceptables. Muestra modestos niveles de desmercantilización y una fuerte participación del mercado en la provisión de servicios (Esping Andersen, 2000).
[4] Si bien en Chile el corporativismo fue debilitado por las reformas neoliberales de los años 80, se mantuvo principalmente en el sistema de seguridad social de las FF.AA. y Carabineros.

el desarrollo de partidos de izquierda y del acceso de estos al gobierno, factores que constituirían el principal mecanismo determinante de las políticas redistributivas, con efecto positivo en pobreza e inequidad (Huber y Stephens, 2012).

Por otra parte, un análisis más crítico a las políticas sociales de los gobiernos encabezados por la centro izquierda, enfatiza en los aspectos de continuidad de estas y rechaza su capacidad para realizar transformaciones profundas a la estructura de bienestar, planteando que la combinación de factores institucionales, sociales e ideológicos ha llevado a la persistencia de las principales características instaladas en la década de los 80 en las políticas públicas. Aspectos tales como la relativa debilidad de los actores no estatales clave y la posición ideológica de los *policy makers*, estarían impidiendo la adopción de políticas que alteren significativamente el *statu quo* (Castiglioni, 2012).

Desafiando los marcos explicativos que han resaltado el rol de los partidos políticos de izquierda y movimientos sociales como promotores de la ampliación del bienestar, de la disminución de la pobreza y los avances en la equidad[5], el presente estudio expone que la acción de estos actores es apropiada para explicar la ampliación del bienestar para el periodo previo al golpe militar, pero restringidamente para el periodo posdictatorial, debido al cambio en la estructura del sistema político. Se propone como contrapeso a estas propuestas, que la transformación en la competencia política y la debilidad programática del sistema de partidos, ha posicionado a otros actores y ha fomentado procesos de formación de políticas de tipo *Top Down*, que han sido liderados por una creciente capacidad estatal y protagonismo de profesionales y técnicos ligados a la administración gobernante, quienes han asumido la tarea de definir la distribución del bienestar. Como consecuencia de la mutación en el sistema político, en el periodo posdictatorial, se frustró la posibilidad de seguir la ruta de aquellos países que les encaminó hacia una distribución del bienestar de tipo ciudadana y universalista. Si bien los partidos políticos de izquierda en la última década han encarnado un giro hacia posiciones más progresistas que simpatizan con los ideales de los regímenes de

[5] Al respecto ver los trabajos de Huber y Stephens, 2001 y 2012; Mesa Lago, 1977; Pribble, 2013.