

josé pablo arellano

**políticas sociales
y desarrollo**
chile 1924 - 1984



INTRODUCCION

Las políticas sociales se han constituido en una parte importante de la acción del Estado en el ámbito socioeconómico, al menos durante los últimos cuarenta años. De hecho, desde fines del siglo pasado, en algunos países el Estado empieza a jugar un nuevo rol para asegurar la satisfacción de ciertas necesidades esenciales de la población. Es lo que se ha conocido en esos países como el "welfare state".

En estas acciones seguidas por el Estado se incluyen generalmente dos grandes grupos de políticas. Por una parte, aquellas que regulan las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las remuneraciones. Por la otra, las orientadas a satisfacer las necesidades de educación, salud, nutrición, vivienda y seguridad social. Es este segundo grupo de políticas el que se aborda en este libro. No obstante, puesto que los dos grupos de políticas están interre-

lacionados, en algunos casos también se hará referencia a las primeras.

Las políticas sociales en estudio conllevan el uso de recursos públicos y/u obligan a destinar fondos privados para satisfacer ciertas necesidades individuales. En este sentido se diferencian del rol más tradicional que ha tenido el Estado, como proveedor de bienes y servicios de uso colectivo.

En los países latinoamericanos la adopción de las políticas sociales ha sido más restringida y posterior en el tiempo que en los países industrializados. Sin embargo, generalmente ellas han sido introducidas, también, en una etapa comparativamente más temprana de desarrollo. Ello ha ocurrido, en parte, como respuesta a la gravedad que alcanzan en los países subdesarrollados los problemas de pobreza y desigualdades socioeconómicas. Las políticas sociales han sido vistas como un medio importante para combatir estas situaciones de pobreza. Sin embargo, ése no es su único propósito como, a veces equivocadamente, se pretende al evaluarlas.

Por una parte las políticas sociales están orientadas a combatir y, sobre todo, a prevenir la pobreza asociada a situaciones y circunstancias específicas, como la enfermedad, la vejez, la invalidez, el analfabetismo, etc. En estos casos las políticas sociales cumplen la función de dar seguridad, en una sociedad de masas que descansa cada vez menos en la familia y la comunidad local para enfrentar ciertos estados de necesidad económica. Esta función de seguridad es requerida por todos los estratos socioeconómicos y no sólo por los más pobres. De allí que las políticas sociales, cuando cumplen este rol de seguro ante ciertos riesgos, están previniendo la pobreza o, más que eso, previniendo el deterioro de

los niveles de vida que el trabajador sufriría ante la presencia de riesgos específicos.

Al mismo tiempo, con las políticas sociales se busca enfrentar y aliviar situaciones de pobreza más permanentes. En los países subdesarrollados muchas de las familias pobres lo son no por una eventualidad sino en forma permanente. Vale decir, no son pobres porque están desprotegidos frente a un riesgo específico —como la enfermedad del jefe de hogar, por ejemplo— sino porque su actividad económica les reporta ingresos muy insuficientes para atender sus necesidades. Para esa gran cantidad de pobres las políticas sociales se transforman en canales para satisfacer sus necesidades básicas de salud, nutrición, educación y vivienda.

Destacar este importante papel de las políticas sociales en el combate contra la pobreza no equivale a afirmar que son las más importantes ni, mucho menos, las únicas políticas que el Estado puede adoptar para ese fin. A distancia de la concepción neoliberal, que considera que las políticas sociales son las únicas que eficientemente pueden combatir la pobreza, creemos que, si se quiere tener éxito, la idea de eliminar la pobreza debe manifestarse y estar presente en toda la estrategia de desarrollo que siga un país.

El análisis de las políticas sociales que se realiza en este libro está referido casi exclusivamente a sus aspectos económico-financieros. Ello tiene una doble justificación. En primer lugar, dichas políticas tienen una gran significación para el funcionamiento de la economía. Su importancia proviene tanto de la cantidad de los recursos que manejan como del hecho de que modifican la naturaleza de ciertas

relaciones económicas: hay que mencionar, por ejemplo, su gravitación sobre el presupuesto fiscal, sobre el ciclo económico, sobre los incentivos a trabajar o a no hacerlo, etc. Al mismo tiempo, muchos de sus efectos son duraderos y se manifiestan en plazos largos. Piénsese en los programas de retiro por vejez, de educación, de vivienda. La magnitud de los recursos públicos que manejan los programas sociales ha llegado en Chile a una cifra equivalente al 25% de la producción del país (PGB); y actualmente representa alrededor de un 17% del PGB. Ello envuelve recursos por un monto equivalente a cerca de la quinta parte del ingreso que, en promedio, manejan las familias chilenas.

Desde otro punto de vista el análisis económico-financiero puede servir de ayuda para mejorar el diseño y operación de las políticas sociales. Permite precisar mejor las alternativas de asignación de recursos limitados, y los posibles efectos de distintas formas de organizar los programas.

En este libro se abordan ambas dimensiones: los efectos de las políticas sociales sobre el resto de la economía y el funcionamiento interno de esas políticas.

El análisis de la experiencia chilena reviste algún interés, más allá del propio país, al menos por dos razones. En primer lugar, la significación cuantitativa que han tenido estas políticas es enorme y muy antigua si se la compara con otros países en América Latina. En segundo lugar, la experiencia es bastante variada en términos de los enfoques que se han utilizado para diseñar las políticas y, por lo tanto, ofrece comparaciones interesantes.

El libro se ha organizado en cinco capítulos. El primero ofrece una breve revisión histórica de la

evolución de las políticas sociales. Este capítulo revela el rápido y fuerte desarrollo de los programas sociales que tuvo lugar en Chile entre 1920 y 1972. Los gastos sociales crecen diez veces más rápido que el ingreso nacional, permitiendo una vasta cobertura de los programas y una ampliación de los beneficios. Es así como en Chile los gastos sociales alcanzan una significación relativa igual al promedio en los países de la OECD.

La evolución descrita se asocia a las características del desarrollo económico y a la democratización política registrada en el país durante esos cincuenta años.

Los dos capítulos siguientes se dedican al examen del sistema de seguridad social. El capítulo II repasa la experiencia del sistema de reparto que funcionó entre 1924 y 1980. Se distinguen tres períodos. La etapa de formación, que va entre 1924 y 1951, en la cual se crean las instituciones de previsión y se incorpora a ellas el grueso de la población trabajadora. En este período el sistema se desarrolla desde abajo hacia arriba, incorporando primero a los trabajadores de menores remuneraciones. Entre 1952 y 1972 se produce una rápida expansión, que eleva los desembolsos del sistema en más de 6 veces, con un crecimiento mayor entre los sectores medios. Después de 1973 disminuyen los beneficios y la cobertura, al mismo tiempo que se adoptan medidas para uniformar el tratamiento que reciben distintos grupos laborales.

En este capítulo se otorga especial atención a las deficiencias que mostraba el sistema de reparto antes de su reforma. Se examinan su situación financiera y los aportes del Estado, la rentabilidad

de las pensiones, la equidad en la distribución de los beneficios y su eficiencia administrativa. De allí se concluye que, a partir de los defectos que tenía el sistema, no era posible deducir la conveniencia de introducir un sistema privado de capitalización.

El capítulo III evalúa los principales efectos de la reforma previsional de 1980. Después de una breve descripción de los principales cambios que introduce el nuevo sistema se evalúan los motivos que llevaron al 70% de los trabajadores afiliados al antiguo sistema a inscribirse en las nuevas entidades (AFP). Se examinan, a continuación, los principales factores que determinan el comportamiento futuro de las pensiones y se analiza por qué las AFP registran mayores costos de operación que las antiguas cajas de previsión. En otra sección se evalúan los efectos regresivos sobre la salud de la población más necesitada que pueden originarse a raíz de los cambios en el sistema de salud previsional (ISAPRES).

También se estudian los principales efectos sobre el funcionamiento macroeconómico que pueden esperarse de la reforma: un fuerte y creciente déficit fiscal y una mayor concentración del control del capital, antes que un mayor ahorro e inversión.

El capítulo IV estudia las políticas de vivienda seguidas en Chile durante los últimos 20 años. Se definen las características del problema habitacional y se evalúan los mecanismos usados para enfrentarlo. Allí se concluye que, a menos que haya una mejor adecuación entre la cantidad de recursos que el país destina a la construcción habitacional y el costo de las viviendas ofrecidas, el déficit habitacional seguirá creciendo.

Sin embargo, no basta con que el país disponga de los recursos suficientes para atender el crecimiento de la población; también se requiere que esos recursos se distribuyan entre las familias de acuerdo a las necesidades. En esto juega un papel importante la política de subsidios. En los últimos años han habido algunos programas bastante exitosos, y otros deficientes, para llegar a los necesitados. La experiencia acumulada ofrece varias lecciones para mejorar la efectividad de los programas de vivienda.

El capítulo V examina en forma comparativa la cantidad de recursos destinados a los programas sociales en América Latina y el grado en que ellos logran favorecer a la población más necesitada. Se observa que, en el hemisferio, se destina alrededor de un 11% del PGB a programas sociales. En los países de la OECD este cociente es el doble. En ambos grupos de países se observa —en base a la limitada información disponible— que estos recursos se distribuyen más igualitariamente que el ingreso, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Sin embargo, todavía es necesario mejorar su progresividad, ya que, generalmente, los sectores de mayores rentas reciben beneficios considerablemente más cuantiosos por familia que los que reciben los más pobres.

Con el objeto de mejorar la progresividad se analizan, en este capítulo, las características de los bienes y servicios que el Estado subsidia como parte de su política social.

Todos los capítulos son complementados con uno o más anexos en los que se analizan, en forma exhaustiva, algunos aspectos importantes que sólo se enuncian en el texto. Con ello se pretendió hacer más accesible el libro a lectores no especiali-

zados, a la vez que ofrecer, en forma separada, el detalle de algunos aspectos técnicos que revisten interés en sí mismos.

A pesar de que todos los capítulos están referidos al tema común de las políticas sociales, sólo dos de ellos —el primero y el último— abordan el problema en forma general. Los restantes se abocan a alguna política específica: seguridad social y salud o vivienda. Aunque indudablemente esto resta unidad al contenido del libro resulta casi inevitable, ya que cada área de política social tiene sus especificidades propias. A pesar de nuestros deseos las políticas de salud son apenas estudiadas y las de educación están casi totalmente ausentes. Afortunadamente esas son las áreas que han sido más analizadas por otros autores.

La eventual dispersión de los distintos capítulos es también producto de la forma en que se ha escrito este libro. Lo que ahora corresponde a cada uno de los capítulos tuvo su origen en algún trabajo independiente, escrito durante los últimos seis años. A pesar de que los trabajos han sido revisados y ampliados para formar parte de este volumen es probable que no siempre la integración haya sido del todo feliz.

Por último, conviene advertir sobre el contexto en el cual se escribieron estos trabajos que ahora presentamos en la forma de un libro. Ellos constituyen el fruto de la reflexión y análisis realizados durante un período de profundos cambios en la política social y en la sociedad chilena. Desde el Estado autoritario la ideología neoliberal pretendía, y en muchas áreas lo logró, modificar radicalmente los programas sociales que por más de cincuenta años se habían ido forjando en el país. Resaltando insu-

ficiencias y defectos que evidentemente era necesario corregir, se dio curso a modificaciones y transformaciones de alcance y significación mucho mayor. Varios capítulos se escribieron precisamente para discutir las reformas impuestas en esa perspectiva y para llamar la atención sobre los problemas mayores que podían derivarse de tales cambios. El tono polémico que ello requería aún se mantiene, en algún grado, en la presente versión.

En el proceso de investigación que ha permitido escribir este libro he recibido ayuda de muchas personas. Cooperaron como ayudantes de investigación: Raúl Eduardo Sáez, Cecilia García y Mabel Cabezas. Mis colegas de CIEPLAN participaron en varios seminarios de discusión sobre el tema y realizaron aportes durante todo el proceso. Numerosos otros especialistas leyeron uno o más capítulos y contribuyeron a mejorarlos. Cornelio González cuidó la edición. Rosa Jaime y Paulina Cortés transcribieron los manuscritos. A todos ellos mis agradecimientos. Los errores que todavía puedan quedar son responsabilidad del autor. Un reconocimiento especial a la Fundación Interamericana, que con su apoyo hizo posible la realización de este trabajo.

CAPITULO I

BREVE REVISION HISTORICA DE LAS POLITICAS SOCIALES

El propósito de este capítulo es aportar antecedentes sobre la evolución de las políticas sociales en Chile durante el presente siglo. La experiencia chilena reviste interés no sólo por ser uno de los pioneros en América Latina en el desarrollo de políticas sociales y en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades, sino también por los diferentes enfoques utilizados.

Asimismo, esta revisión histórica permite poner en perspectiva la contribución al desarrollo socio-económico chileno del esfuerzo desplegado en este campo, y el significado de las reformas a las políticas sociales que se han realizado en los últimos años en el país. Como se señaló, por políticas sociales se entenderán aquellas medidas adoptadas por el Estado en relación con la educación, la salud, la nutrición, la vivienda y la seguridad social. Esta definición excluye las políticas que tienen que ver con la organización del mercado laboral, las con-

diciones de trabajo y las remuneraciones. No obstante, la evidente interrelación de estas últimas con las políticas que aquí se examinan hará necesario tenerlas en cuenta. El análisis enfatiza los aspectos económico-financieros de las medidas adoptadas, lo cual no significa desconocer la evolución político-social que está íntimamente relacionada con las políticas sociales.

Detrás de las políticas seguidas por el Estado para organizar la prestación de los servicios que satisfacen estas necesidades han existido dos motivaciones principales.

Por una parte se procura organizar la producción masiva de estos servicios que tradicionalmente eran provistos por la familia. Durante el siglo pasado las necesidades de salud, de protección para la vejez y enfermedad, y muchas veces las de educación y vivienda no eran satisfechas, o si lo eran, ello se hacía a través de la familia. Con la urbanización e industrialización del presente siglo se hizo necesario organizar social y masivamente la satisfacción de estas necesidades. Este proceso se produce a lo largo de casi todo el período que aquí se examina.

Por otra parte, el Estado ha procurado redistribuir el ingreso a través de la prestación de estos servicios. Parte importante de las políticas que se siguen, y de sus características, responde al intento de separar en algún grado la satisfacción de estas necesidades de la capacidad de pago de las personas. Así, estas políticas se han utilizado para mejorar las condiciones de vida de las familias de menores ingresos.

Estos dos propósitos están presentes, a veces simultáneamente, otras veces en forma separada, durante el período bajo estudio. Será preciso tener esto presente para entender la acción del Estado.

1. LA "CUESTION SOCIAL" Y LA LEGISLACION DE LOS AÑOS 20

Durante el siglo XIX, y prácticamente hasta la crisis del año 30, el motor del desarrollo nacional estuvo constituido por la demanda externa. Hasta el último tercio del siglo XIX los minerales de alta ley —cobre, plata y oro— y las exportaciones agrícolas fueron los sectores dinámicos de la economía. En las últimas dos décadas del siglo pasado, y hasta poco después de la Primera Guerra Mundial, la explotación del salitre fue la actividad motora.

La estructura social era bastante simple. Tres cuartas partes de la población habitaba en el sector rural (véase Cuadro 1). La sociedad era dominada por una oligarquía que controlaba sin contrapeso y que orientaba el aparato del Estado a la construcción de la infraestructura básica para las labores de exportación.

La explotación del salitre en el norte introdujo cambios importantes, tanto por las características de su extracción como por estar controlada por extranjeros. El desarrollo de la actividad produjo una fuerte migración de mano de obra desde la zona central del país, lo que fue incubando un proletariado hasta entonces desconocido. Esto fue originando un movimiento obrero organizado, que, en breve, llegó a convertirse en un actor social importante. Por otra parte, la propiedad extranjera de las salitreras fue uno de los factores que favoreció un papel más activo del Estado. Este último estableció mecanismos para captar, en beneficio del desarrollo de la economía doméstica, parte de los frutos de la exportación. Con los recursos de la tributación a las exportaciones se aceleró la construcción de ferrocarriles e infraestructura básica.

La urbanización y los primeros esfuerzos de industrialización favorecieron la expansión de los

servicios. Con estos últimos se empieza a desarrollar una clase media, compuesta de empleados y profesionales, que tendrá gran significación en el futuro.

Todos estos cambios van diversificando la economía y la estructura social. En este contexto se desarrolla, a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado, la llamada "cuestión social" con que se alude al conjunto de consecuencias sociales que tuvo esta diversificación de la estructura económica. En esta etapa surgen nuevos problemas sociales, derivados de las condiciones de vida y de trabajo de los obreros. El surgimiento de organizaciones obreras y la aparición de huelgas y protestas callejeras —las que en varias ocasiones terminan en hechos violentos— convierten estos nuevos problemas en fuentes de preocupación, primero para las élites y luego para la naciente opinión pública. La llamada "cuestión social" se ocupa, principalmente, de aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, las organizaciones laborales y sus formas de negociación. Sin embargo, también incluye los temas relativos a la vivienda, la salud y la previsión de los trabajadores.

Numerosos escritos de la época revelan las condiciones de vida y trabajo que prevalecían a comienzos de este siglo¹. Alrededor de la cuarta parte de las familias que vivían en las ciudades lo hacían en conventillos, en los que se hacinaban más de 4 personas por pieza. La inexistencia de alcantarillado y agua potable, junto a un deficiente sistema de recolección de basuras, generaba serios problemas sanitarios. La tasa de mortalidad superaba los 30 por 1.000 habitantes, y a nivel infantil se elevaba a 304 por cada mil niños nacidos. Prácticamente la

1 Puede verse una síntesis y abundantes referencias en Vial (1981).

mitad de la población era analfabeta (véase Cuadro 1).

En cuanto a las condiciones de trabajo, no existían los convenios colectivos; todos los acuerdos eran individuales y verbales. No existían normas que obligaran al descanso dominical ni que impusieran una duración máxima a la jornada laboral. El trabajo infantil y femenino se prestaba a numerosos abusos. Las remuneraciones no sólo eran bajas sino que, además, se encontraba difundida la práctica del pago en especies y/o con fichas. Estas últimas obligaban a comprar en las pulperías que monopolizaba el empleador. No existían normas mínimas de higiene y seguridad en el trabajo, así como tampoco indemnizaciones por accidentes laborales.

Frente a esta situación los trabajadores recurrieron a la huelga. A pesar de que éstas eran ilegales, de que se consideraban delitos sujetos a las normas del Código Penal y de que los líderes obreros eran perseguidos, en la última década del siglo pasado se registraron cerca de 200 huelgas. En las dos primeras décadas de este siglo la huelga se intensificó y se produjeron hechos de gran violencia que costaron la vida a miles de trabajadores².

A nivel institucional, el Congreso debatió diversos proyectos de ley para enfrentar esta "cuestión social". En relación al problema habitacional, entre 1887 y 1906 se presentaron al menos 7 proyectos de ley para promover la construcción de viviendas obreras, después de lo cual se aprobaron incentivos tributarios para fomentar la construcción. En materia de salud, luego de dos décadas de intentos fallidos, en 1918 se aprobó un Código Sanitario que

² Sobre las condiciones de trabajo y el movimiento obrero pueden verse los trabajos de Barría (1956), Ramírez Necochea (1956), Morris (1967) y Pizarro (1978).

Cuadro 1 — Condiciones económico-sociales en Chile, 1900-1980

Año	Población (millones hbs.)	Urbanización %	PGB por persona miles \$ 1977	Analfabetos (% de la población 15 años y más)	Mortalidad (por mil hbs.)	Viviendas urbanas con alcantarillado (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1885	2,5	30,6			35,0	
1907	3,2	43,2	12,5	49,7	30,0	
1920	3,7	46,4	13,4	36,7	30,5	
1930	4,3	49,4	19,3	25,3	24,1	n.d.
1940	5,0	52,4	18,6	27,1	21,3	n.d.
1950	6,1	60,2	21,6	19,8	12,8	47,4
1960	7,7	68,2	24,4	16,4	12,6	49,8
1970	9,3	76,0	30,3	11,0	8,9	52,2
1980	11,1	77,1	32,7	5,8	6,7	n.d.

Fuentes: (1), (2), (4), (6): INE, *Censos de Población y Vivienda*. Datos para 1980 según INE *Compendio Estadístico 1982*.

(3): Ballesteros y Davis (1965), Léniz y Rozas (1973) y ODEPLAN, *Cuentas Nacionales*.

(5): CELADE, "Estrategia de desarrollo y transición demográfica. El caso de Chile" y *Revista de Higiene*, Tomo XXI.

otorgaba atribuciones a la autoridad para enfrentar epidemias y otros problemas del área. En materia educacional, desde 1901 se presentaron proyectos que hacían obligatoria la enseñanza primaria, la que se convirtió en ley en 1920.

En relación a las condiciones de trabajo, y después de largos debates y numerosos proyectos se aprobaron, en 1914, una ley que establecía para los empleados de comercio un descanso de una hora y media para almorzar; en 1916, una rudimentaria indemnización por accidentes del trabajo, y en 1917 el perfeccionamiento de una disposición de 1907 que establecía la obligación del descanso dominical³. Las cuestiones principales no fueron resueltas sino hasta 1924.

Es interesante analizar brevemente las distintas posiciones que existían en relación a la forma de abordar la "cuestión social", ya que en buena medida ellas seguirían en el trasfondo de la discusión en las décadas siguientes.

Tres fueron las posturas principales que se esgrimieron para abordar los nuevos problemas que vivía el país. Por una parte estaba el Partido Conservador, que, mayoritariamente, ignoró el problema y no se interesó por él. Quienes le prestaron atención reconocían entre sus causas "el olvido y descuido de las clases dirigentes respecto del estudio de la situación, necesidades y legítimos derechos del proletariado" y proponían a la clase alta que... "si quiere conservar su influencia legítima (sobre las clases inferiores) debe acercarse a ellas, tratarlas con familiaridad, estudiar sus necesidades y procu-

3 Otras dos leyes de la época fueron la de salas-cunas, dictada en 1917, que obligaba a las empresas industriales con más de 50 obreras a tener una sala para sus hijos menores de 1 año; y la ley de marzo de 1923, que fijaba en un máximo de 80 kgs el peso de los sacos que podrían ser cargados por la fuerza de un hombre.

rar remediarlas, sea por la acción privada, sea por la pública...”⁴.

La beneficencia privada había sido impulsada por estos sectores en diversas áreas. Desde 1881 se desarrollaron los patronatos destinados a construir habitaciones obreras, y con bastante anterioridad la beneficencia para el cuidado de enfermos y ancianos. Se promovía también la organización de los trabajadores en los círculos católicos obreros y en la Asociación Cristiana de Obreros. En cierta medida, la forma de solución planteada por estos sectores procuraba restablecer en la industria el tipo de relaciones entre patrón y trabajador que prevalecía en el sector rural.

Distinta fue la postura del Partido Radical, que agrupaba a sectores laicos, de profesionales y burocracia. Ellos promovieron la acción protectora del Estado. Uno de sus líderes planteaba en 1896, “¿Qué es lo que necesitan los desvalidos para no sucumbir en esta contienda despiadada? Sólo protección, o sea, la garantía de que el Estado igualará las condiciones de los combatientes dando armas a los débiles para luchar con los fuertes. Esto es lo que el individualismo niega a los desvalidos”. (V. Letelier, 1896).

Entre los obreros tuvieron importancia las posturas anarquistas y socialistas. En esta última línea se situaba el Partido Demócrata, fundado en 1887, del que más adelante surgiría el Partido Comunista. En 1907 el principal de sus líderes, L. E. Recabarren, promovía el socialismo señalando que sólo él “socializa la industria, suprime el patrón y con él suprime la acaparación de fortunas en manos de unos cuantos individuos que aumentan la miseria

4 Juan Enrique Concha (1918), en sus conferencias dictadas en la Universidad Católica en 1917.

popular, y coloca el salario en condiciones equitativas, igualitarias, asegurando la subsistencia y la felicidad de todos". (Citado en Silva, 1974, página 796).

Estas posturas estaban de una u otra manera presentes en los debates relativos a la institucionalidad necesaria para enfrentar cada una de las cuestiones que aquí se analizan. Estaban presentes, por ejemplo, frente a las relaciones de trabajo y su regulación. También eran parte en los debates sobre la forma de enfrentar los problemas de salud. En 1917, en el Primer Congreso de Beneficencia Pública con participación de los médicos que atendían en los hospitales, se proclamó deber del Estado mantener los establecimientos públicos necesarios para atender enfermos, ancianos e indigentes. En la discusión del Código Sanitario una de las partes alegaba, citando a V. Letelier, que "procede convencerse de que el mejoramiento de las condiciones de higiene de los pueblos no es, en manera alguna, obra de iniciativa individual" y que hay que doblegar también en esta materia "la resistencia de los individualistas y de los librecambistas". (Citado por Romero, 1977, página 43).

Similar discusión se produjo a raíz de la ley de enseñanza obligatoria, a la cual los conservadores se oponían argumentando que atropellaba la libertad paterna. Los radicales, en cambio, no sólo estaban a favor de la obligatoriedad sino que agregaban que el Estado debía tener bajo su dirección toda la instrucción pública y no delegarla en corporaciones particulares⁵.

Este debate sobre la "cuestión social" fue uno de los tópicos principales en la campaña para la elección presidencial de 1920.

5 Véase Vial (1981), páginas 137, 175 y ss.

Arturo Alessandri triunfó con un programa que planteaba que al ser “el proletariado un factor económico irremplazable, el Estado debe tener los elementos necesarios para defenderlo, física, moral e intelectualmente”. “Debe exigirse para él habitaciones higiénicas, cómodas y baratas que resguarden su salud...”. “Hay que velar porque su trabajo sea remunerado en forma que satisfaga las necesidades mínimas de su vida y las de su familia... Hay que protegerlo en los accidentes, en las enfermedades y en la vejez...”. “Las mujeres y los niños reclaman también la protección eficaz y constante de los poderes públicos...” (Alessandri, Programa Presidencial, ver Godoy, 1971).

El triunfo de Alessandri abrió paso a una amplia legislación social. En 1921 el gobierno presentó al Congreso un conjunto de leyes sociales las que, después de tres años de postergación, fueron aprobadas bajo presión militar en 1924. En esa ocasión se dictaron leyes sobre contratos de trabajo, sindicatos, derecho a huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, indemnización por accidentes del trabajo; y se crearon la Caja de Seguro Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares. Ese mismo año se creó el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Sociales. Al año siguiente se creó la Caja Nacional de Empleados Públicos, haciendo realidad un proyecto que se debatía desde 1918⁶. Entre 1924 y 1925 se establecieron, también, un impuesto a las rentas y el impuesto global complementario con tasas progresivas.

De esta forma, los problemas sociales dejan de ser vistos como asuntos de caridad y pasan a ser considerados cuestiones de justicia⁷. Esta postura,

6 Para un relato del proceso de aprobación de estas leyes, véase Poblete (1949).

7 Un valioso material sobre este período se reúne en Orrego *et al.* (1979).

y la idea del Estado protector, serán predominantes durante la mayor parte de las décadas siguientes.

En resumen, hacia fines del siglo XIX y durante las primeras décadas del XX se produce un trascendental cambio de actitud y un reordenamiento de fuerzas frente a los problemas sociales, que culmina con la dictación de las leyes de 1924. Esto trae consigo la creación de nuevas instituciones y un aumento del personal y de los gastos fiscales en el campo social. La expansión es marcada y seguramente lo hubiera sido aún más de no ser porque la crisis del salitre y la gran depresión mundial golpean dramáticamente a Chile. El Cuadro 2 muestra el fuerte aumento de los gastos en programas sociales que se verifica después de 1920. Estos se elevan en casi cinco veces entre 1920 y 1930. Los recursos se destinan mayoritariamente a la educación. Algo similar ocurre con el número de empleados públicos según se observa en el Cuadro 4.

2. LA EXPANSION DE LOS GRUPOS MEDIOS: 1932-55

La crisis de 1930, que golpeó fuertemente a la economía chilena, frenó el proceso que se había iniciado con la legislación de los años 20. La segunda mitad de la década es de gran inestabilidad política, la que se supera con la vuelta al poder de Alessandri en 1932. A éste le siguen, a partir de 1938, tres gobiernos radicales que llegan a la presidencia tras la constitución del Frente Popular.

Con la crisis del 30 la economía del país resultó gravemente lesionada a consecuencia de su fuerte dependencia del exterior. En respuesta a los problemas se acentúa el proceso de sustitución de importaciones, con fuerte apoyo estatal. Para ello se protege la industria y se destinan más recursos a la cons-

Cuadro 2 — Gasto Fiscal Social 1900-1980

Año	Gasto Fiscal Social			Componentes del gasto social			
	Miles mill. \$ 1981	% del PGB c/ gasto	% del gasto fiscal	Salud pública, Asistencia Social y Trabajo	Previsión	Vivienda y urbanismo	Educación
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1905	1,1	1,1	9,7				100
1910	1,5	1,3	8,9				100
1915	1,3	1,2	8,9				100
1920	1,3	1,0	6,6				100
1925	3,1	2,1	12,1 a/	17		—	83
1930	5,9	2,7	18,1 a/	36		—	64
1935	7,0	2,8	23,5	25,6	10,7	4,4	60
1940 c/							
1945	12,7	4,4	28,1	12,1	26,9	13,6	47,4
1950							
1955	22,2	6,0	31,7	14,0	28,5	11,4	46,1
1960	40,4	8,6	39,6	25,7	36,2	7,5	30,5
1965	63,4	10,0	45,2	20,1	26,4	20,7	32,9
1970	109,3	10,5	42,5	22,2	27,0	9,6	41,2
1975	86,4	10,3	36,0	25,0	31,5	8,7	34,8
1980b/	132,4	10,3	37,1	31,5	29,5	5,5	33,5

a/ Sobreestimado, ya que se excluyen gastos extrapresupuestarios.

b/ Incluye los gastos de FNDR y otros programas regionales y aportes ENACAR y SOQUIMICH.

c/ A partir de 1940 los cuocientes son calculados sobre cifras nominales.

Fuentes: Gasto Fiscal 1905-1930: Humud (1974) en base a registro de datos de gastos presupuestarios.

1935-1957: Departamento de Estudios Financieros, Ministerio de Hacienda (1959), incluye datos de gastos presupuestarios y extrapresupuestarios. Entre 1934 y 1947 los gastos extrapresupuestarios (no se contabilizaban en el presupuesto, sino directamente en Tesorería) representaban más de 25% de los presupuestarios.

1960-1969: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (1961a 1973).

1970-1980: Ministerio de Hacienda (1981), ODEPLAN (1982) y Marshall (1981).

Deflatores: 1928-70, Índice de Precios al Consumidor, INE.

1971-79, Índice de Precios al Consumidor, corregido, Cortázar y Marshall (1981).

PGB 1908: Calculado en base a tasas de crecimiento de producción estimadas por Ballesteros y Davis (1965).

1940-1960: Cálculos de Léniz y Rozas (1974), cuadro VIA, en base a estimaciones de CORFO.

1960-1980: ODEPLAN, Cuentas Nacionales.

trucción de infraestructura y al fomento industrial, con cuyo propósito se crea la CORFO en 1939⁸.

En materia social, el período se inicia con la dictación del Código del Trabajo, en 1931, en el cual se reúnen e integran las leyes de la década anterior. A esa legislación, que, según se vio, era de naturaleza eminentemente protectora del trabajador, se le van agregando una serie de disposiciones. Las principales dicen relación con la fijación de remuneraciones mínimas y con el pago de indemnizaciones por despido. Asimismo se crean nuevos beneficios y, en varios casos, nuevas instituciones públicas para atender los programas que se van iniciando.

En materia habitacional, en 1936 se crea la Caja de Habitación Propular, con el fin de favorecer la construcción de viviendas para los trabajadores. Ello se logra con algún financiamiento estatal y, principalmente, a través de los fondos que a tal propósito deben destinar las cajas de previsión⁹.

En materia de salud, en 1938 se organizan servicios para ofrecer atención médica preventiva a los trabajadores y se extiende, en el caso de los obreros, la atención curativa a la madre y al niño. En 1952 el beneficio se hace extensivo a toda la familia. Esto último se acompaña con una reorganización institucional que lleva a la formación del Servicio Nacional de Salud (SNS).

En el campo previsional, además de la incorporación de nuevos grupos de trabajadores, se establecen paulatinamente nuevos beneficios, tales como la asignación familiar, el subsidio de cesantía y el de

8 Para un análisis del período puede verse Instituto de Economía, Universidad de Chile (1956), Muñoz (1982), Muñoz y Arriagada (1977).

9 En 1952 se crea una nueva institución (CORVI), continuadora de la anterior, la cual asume, además, iniciativas dispersas en otras entidades públicas.

maternidad. La reforma que en 1952 dio lugar a la creación del SNS y del Servicio de Seguro Social mejora sustancialmente las prestaciones que se habían establecido para los obreros en las décadas anteriores. Ese mismo año se organiza un régimen de pensiones por antigüedad, invalidez y muerte para los empleados particulares.

En el campo educacional continúa la expansión de matrículas en todos los niveles y, con especial intensidad, en el nivel medio (véase Cuadro 6). En 1953 se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar para apoyar con alimentación y útiles escolares a los estudiantes de menores recursos¹⁰.

Este aumento de los beneficios y prestaciones se refleja en los mayores gastos fiscales en programas sociales, los que más que se triplican entre 1930 y 1955 (Cuadro 2). El gasto fiscal ofrece, sin embargo, una idea parcial del crecimiento, ya que no incluye las instituciones públicas descentralizadas, muchas de las cuales habían sido creadas precisamente para ofrecer los servicios sociales (por lo que ellas registran el mayor aumento). Si se incluyen los gastos de estas instituciones, los gastos reales del sector público en programas sociales se multiplican por 4,5 veces entre 1935 y 1955. En este último año alcanzan a un 15% del PGB (Cuadro 3). El aumento de personal también continúa, aunque con menos fuerza que el de los gastos, ya que los beneficios que más se expanden son pagos monetarios (Cuadro 4).

El aumento más marcado de los gastos corresponde a los de previsión social, seguidos por los de salud y vivienda. Los gastos en educación tam-

10 Es interesante anotar que en este período, gobernado por los radicales —tradicionalmente partidarios de la educación pública—, hay un fuerte auge de las escuelas privadas gracias al mejoramiento de las subvenciones (Cuadro 6, columna 5).

bién crecen a un ritmo más alto que el del PGB, pero menor al de los programas anteriores.

Cuadro 3 – Gasto Público Social 1935-1983

Año	Gasto Público Social		Componentes del gasto público			
	Mil mill. \$ 1981	% del PGB	Salud Pública, Previsión Asistencia Social y Trabajo	Vivienda y Urbanismo		Educa- ción
	(1)	(2)	(3)	% del gasto público social		
				(4)	(5)	(6)
1925 a/	3,1	2,1				
1935 a/	12,3	5,2				
1945 a/	23,3	8,0				
1955	55,1	14,9	17,9	41,4	20,4	20,3
1961	85,4	17,0	18,9	51,4	11,5	18,1
1963	90,4	16,3	20,1	46,6	15,1	18,2
1965	124,2	20,0	18,0	45,5	17,9	18,6
1967	159,5	20,1	15,7	46,0	17,8	20,6
1969	180,8	18,7	16,2	43,6	17,8	22,4
1970	206,9	19,9	16,4	45,2	16,0	22,4
1971	274,4	25,2	15,8	45,9	16,3	21,9
1972	226,2	25,8	16,8	44,4	15,9	23,0
1974	182,6	17,6	16,2	36,6	21,5	25,7
1975	153,2	18,3	18,0	41,9	15,7	24,4
1977	165,8	17,4	20,3	40,4	13,4	25,9
1979	191,7	15,4	19,4	44,2	9,9	26,6
1981	202,1	14,3	21,8	43,4	9,4	25,3
1983 b/	206,1	17,1	24,6	47,1	5,3	23,0

Fuente: 1925-35: Cols. 1 y 2, Cuadro 2 más imposiciones previsionales según Bustos (1936) y *Previsión Social*.
1955-80: id. Cuadro 2.

a/ Levemente subestimada, ya que no incluye leyes especiales ni otros ingresos de las instituciones descentralizadas.

b/ Provisorio.

Cuadro 4 – Empleo Sector Público

Año	Sector fiscal o centralizado		Sector público		Población activa
	Total a/	Sector social	Total a/ b/	Sector social b/	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1925	26,6	1,3			
1931	38,7	11,8			
1935	41,2	13,5			
1940	47,7	15,4			1.812
1945	62,3	23,6			1.947
1950	73,6	28,6			2.093
1955	80,4	31,7			2.283
1960	91,2	41,4			2.494
1965	116,3	54,0	225,5	103,9	2.721
1970	147,5	74,1	280,0	133,8	2.932
1975			325,5	173,0	3.112
1979			292,6	176,3	3.481

a/ Excluye defensa.

b/ Excluye universidades, Instituto de Educación Rural.

Fuente: (1) y (2), 1925-1935: Urzúa y García (1971).

1940-70: Muñoz, Gatica y Romaguera (1980).

(3) y (4), Marshall y Romaguera (1981).

(5), Ministerio de Hacienda (1981) y proyecciones de Censos de Población.

Los programas de previsión, salud y vivienda están muy interrelacionados en este período, tanto en su financiamiento como en la población a la que atienden. La previsión y la salud se financian con aportes —obligatorios y crecientes durante el período— de empleadores y trabajadores, además de contribuciones estatales en el caso de los obreros. La vivienda, entretanto, es financiada mayoritaria-

mente con las reservas de las instituciones previsionales. Estas últimas son destinadas en su mayor parte a otorgar préstamos hipotecarios a los imponentes para la compra de viviendas, y a la inversión directa en compra de bienes raíces.

Como se señaló, la expansión de los gastos sociales refleja tanto una mayor cobertura como un mejoramiento de los beneficios. En cuanto a lo primero, el aumento de la población cubierta por la seguridad social da una idea aproximada de su evolución. Los trabajadores afiliados a ésta pasan de poco más de 900 mil en 1935, a cerca de 1.600.000 en 1955, representando alrededor del 65% de la población activa. En términos de personas beneficiadas el aumento es aún mayor ya que, mientras a comienzos del período tenía derecho a atención médica exclusivamente el trabajador, en 1955 el derecho se había extendido a toda su familia. Por lo tanto, podría decirse que la mayor cobertura generó un aumento de cerca de 100% en el gasto público social. El resto, hasta explicar el crecimiento en 4,5 veces registrado entre 1935 y 1955, corresponde a aumentos en los beneficios por persona, los que se habrían elevado en cerca de 150 por ciento en términos reales¹¹.

El aumento de cobertura de los servicios es mayor entre los grupos medios, constituidos por los empleados. Entre los obreros el número de afiliados a la seguridad social se eleva en 69%, mientras entre los empleados públicos lo hace en 180% y entre los empleados del sector privado en 220%. Tal expansión se produce mientras la población activa crece en 33%.

11 Esta estimación es concordante con la que se obtiene al comparar los gastos en beneficios previsionales y de salud por trabajador afiliado al Servicio de Seguro Social en 1935 y 1955.

El aumento de la población favorecida con el gasto social, y especialmente el crecimiento de los beneficios, no es uniforme sino que se va obteniendo por parcialidades, a través de conquistas por parte de los gremios y agrupaciones de trabajadores. Los diversos grupos van consiguiendo la aprobación de leyes que establecen nuevos beneficios en su favor. Esto es particularmente claro en el caso de las normas que regulan las condiciones de trabajo, las remuneraciones, los beneficios previsionales y de salud y el acceso a la vivienda. En material educacional, en cambio, las políticas son de carácter más general y en todo caso no aparecen asociadas a grupos ocupacionales.

De esta forma, a lo largo del período que aquí se estudia, la expansión de los beneficios sociales resulta en una legislación sumamente compleja y en una estructura muy desigual de beneficios y contribuciones. Tal vez la muestra más clara de esto es lo ocurrido con el sistema previsional. Al finalizar el período existían más de 35 instituciones con beneficios, aportes y reglamentos muy diferentes, las que habían sido creadas durante los primeros años de este período¹².

Algunos otros ejemplos: el salario mínimo se estableció en 1934 para los obreros del salitre y en 1937 para los empleados particulares. En la industria se fue estableciendo por ramas de actividad, de tal forma que en 1951 regía para los obreros del cuero, molinos, panificadores y gráficos. En 1956 se hizo obligatorio para todos los obreros industriales. En 1953 se estableció para los obreros agrícolas. Además de establecerse en distintos momentos, los montos mínimos eran muy diferentes para cada

12 Para una descripción de la situación en 1950, véase la memoria del Director General de Previsión Social de esa época, Bustos (1952).

uno de estos grupos¹³. Algo similar ocurre con la introducción de las indemnizaciones por despido. Hay disposiciones sobre la materia dictadas en 1933 para los obreros de bencineras y del petróleo, en 1937 para los empleados particulares, en 1940 para los obreros de ferrocarriles, en 1942 para el personal de alcantarillados, en 1943 para los obreros municipales, etc. Entre los distintos grupos, el número de semanas de indemnización por año trabajado, y la forma en que se contabilizan los años de servicio, también difieren.

Otro ejemplo son las asignaciones familiares. Ellas se establecieron en 1937 para los empleados particulares y en 1953 para los obreros. Los montos de estos beneficios, así como los requisitos para acceder a ellos, variaban sustancialmente de una institución previsional a otra. Casi cualquier nuevo beneficio que se estableció durante el período siguió este mismo procedimiento de introducción desigual y a destiempo. Ello motivó la utilización de otro mecanismo de ascenso y progreso, consistente en cambiarse de categoría ocupacional y/o régimen previsional, con lo cual se lograba acceder a mayores beneficios. Ejemplos de este tipo fueron, entre otros, los empleados técnicos de la Caja de Seguro Obligatorio, los de notarías y archivos judiciales y los fotograbadores, que se incorporaron a la Caja Nacional de Empleados Públicos entre 1936 y 1938. Los peluqueros y los trabajadores del petróleo se trasladaron a la Caja de Empleados Particulares en 1947 y 1950, respectivamente¹⁴.

La evolución anterior redundó en que, a finales del período, se registraba una diferencia bastante

13 Sobre este aspecto puede verse Ffrench-Davis (1973), capítulo VII.

14 Estos cambios contribuyen a explicar la expansión más rápida de los trabajadores afiliados a instituciones previsionales para empleados.

marcada de contribuciones y beneficios entre obreros y empleados y entre pequeños grupos al interior de éstos. A lo largo de estos años, junto con más que triplicarse los beneficios sociales por persona para la gran masa de obreros, algunos grupos reducidos de empleados obtuvieron mejorías bastante superiores.

Esto último contrastaba con el período anterior, en el cual la “cuestión social” estaba referida casi exclusivamente a las condiciones de vida del proletariado, sector que motivó las políticas sociales más importantes adoptadas en los años 20. Al menos dos razones parecen estar detrás de este cambio de énfasis: el acceso de los grupos medios al Poder Ejecutivo con el Partido Radical, lo que ayudó a procesar e incorporar sus demandas, y el deterioro del poder de presión de los obreros, consecuencia de una legislación del trabajo que había logrado regular los conflictos y reducir drásticamente los hechos de violencia que marcaron el período previo.

Llama la atención, por otra parte, la forma en que se expanden los nuevos beneficios sociales durante este período. Como se vio, son escasas las reformas globales y de carácter general —siendo, indudablemente, las de 1952 las más significativas— y frecuentes las que afectan a pequeños grupos. Esto se da junto a otra característica, que es el cambio en la naturaleza de las políticas. Del “Estado protector” del período anterior se pasa en estos años a un “Estado benefactor”. El énfasis cambia desde la protección al obrero contra los excesos provocados por la industrialización naciente, al otorgamiento de nuevos beneficios de salud, vivienda y mayores ingresos a través de las políticas sociales y laborales.

El período termina a mediados de los años 50, cuando las políticas antiinflacionarias ponen freno al aumento de beneficios que se venía registrando.

La inflación se aceleró a partir de 1953, año en que los precios subieron en casi 50%, mientras en la década anterior la inflación llegó en promedio al 18% anual¹⁵. Desde esa época la inflación será una de las principales preocupaciones económicas del país. Entre sus causas está el conflicto por la distribución del ingreso, el cual utiliza como un arma importante las políticas sociales y laborales. En efecto, no siempre los mayores gastos y transferencias que involucraba el aumento de beneficios contaban con un financiamiento adecuado, por lo que a menudo terminaban generando presiones inflacionarias. Como se señaló, entre 1930 y 1955 el gasto fiscal social más que se triplicó, mientras en igual período las recaudaciones tributarias solamente se duplicaron (Cuadro 5).

Las dificultades para el financiamiento de los programas sociales también pueden apreciarse en la evolución de los mecanismos de financiamiento que contemplan las leyes que disponen nuevos beneficios. Frecuentemente, en sus inicios el programa es financiado directamente por una de las partes envueltas. Esto limita la efectividad del programa y genera efectos indirectos no deseados. Sólo después de un tiempo se establece un sistema de financiamiento más general, que disminuye las distorsiones y aumenta la efectividad del programa.

Algunos ejemplos: la ley de instrucción primaria obligatoria, de 1920, exigió a los propietarios agrícolas y de empresas industriales construir escuelas. Más tarde se irían otorgando subvenciones a las escuelas particulares. Esa misma ley obligaba a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, pero sólo 9 años después se crearon las juntas de auxilio escolar municipales, que ayudaban a enfrentar parte de los

15 En 1954 el IPC se elevó en 58,7%, en 1955 en 88,7% y en 1956 en 44,6%.

costos que tal obligación imponía a la familia. La ley de accidentes del trabajo, de 1916, obligaba al patrón a indemnizar al obrero accidentado. Sólo a partir de 1924 el empleador pudo eximirse de la responsabilidad, contratando un seguro en alguna

Cuadro 5 — Ingresos del Sector Público 1925-1980

Año	Ingresos tributarios		Imposiciones previsionales	
	Miles de mill. de \$ 1981	% del PGB	Miles de mill. de \$ 1981	% del PGB
	(1)	(2)	(3)	(4)
1925	13,0	8,0		
1930	22,9	10,6		
1935	24,9	12,8	5,4	2,8
1940	30,8	12,3	9,8 a/	3,9 a/
1945	38,4	12,4	n.d.	n.d.
1950	42,2	12,1	23,9	5,9
1955	51,7	12,8	24,1	5,9 b/
1960	75,2	15,5	n.d.	n.d.
1965	103,3	16,6	54,4	8,7
1970	217,1 c/	20,9 c/	99,6	9,6
1975	214,8 c/	25,7 c/	72,9	8,7
1979	274,5 c/	22,0 c/	91,8	7,4

a/ 1941.

b/ 1956.

c/ Incluye los ingresos del cobre a pesar que con la nacionalización ya no son tributos sino utilidad de una empresa pública.

Fuente: (1) y (2), 1925-1955, Departamento de Estudios Financieros, Ministerio de Hacienda (1959), Cuadro 19.

1960-1975, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (1961 a 1975).

1979, Ministerio de Hacienda (1981).

(3) y (4), 1935-45, Balances de las instituciones de Seguridad Social.

1950-79, *Costo de la Seguridad Social*.

Deflatores y PGB id. Cuadro 2.

Cuadro 6 – Matrícula escolar 1910-1980

Año	Primaria (6 años)	Secundaria (6 años)	Universi- taria	Matrícula total como % de la población total a/	Matrícula institucio- nes pú- blicas
	(Miles de alumnos)				Institucio- nes pri- vadas
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1911	327,7	43,6	2,9	11,1	4,0
1915	362,1	46,7	4,3	11,6	4,6
1921	478,4	61,3	5,4	14,2	5,4
1925	500,0	63,5	6,2	14,0	5,0
1930	530,3	68,8	4,9	13,8	4,8
1936	568,7	72,9	6,4	13,6	3,8
1940	649,5	87,4	6,4	14,7	4,1
1945	682,1	122,0	7,1	14,6	3,6
1950	797,6	148,9	11,0	15,7	2,7
1955	976,0	201,6	17,0	17,7	2,1
1960	1.162,6	233,2	26,0	18,7	2,1
1965	1.528,8	321,8	39,3	22,2	2,4
1970	1.756,5	596,2	77,0	25,9	3,3
1975	1.899,5	848,4	147,0	28,4	4,2
1980	1.754,1	969,7	119,0	25,6	3,6
1982	1.676,0	982,3	119,5	24,2	3,0

a/ Se ha calculado como % de la población total porque no hay cifras de población en edad escolar para todo el período. Sin embargo, el porcentaje de población en ese grupo (menos de 19 años) es relativamente constante alrededor de un 48%.

Fuentes: 1911-1955, INE, *Anuario Estadístico*, varios años.

1958-1979, R. Echeverría, R. Hevia y G. López, "Estadísticas de Matrícula y Población 1958-1979", *PIIE*, abril 1981.

1980-82, INE, *Boletín de Educación y Cultura*.

de las compañías autorizadas. El subsidio de maternidad, dispuesto en 1938, también debía ser pagado por el empleador, teniendo un evidente efecto sobre sus decisiones de contratación. En 1952 el sistema se reformó, adoptando características de seguro social. Lo mismo ocurrió con las asignaciones familiares de los obreros: inicialmente el gobierno procuró, por medio de la negociación colectiva, que fueran de cargo del empleador. Desde 1952 se generalizaron, financiándose con una contribución proporcional al salario.

La frecuencia de este tipo de "problemas de diseño" en las políticas revela que, en la mayoría de los casos, no fue fácil imponer los costos y obtener el financiamiento de los nuevos programas. Esta apreciación se confirma al observar la complejidad del financiamiento de numerosos programas, para los cuales se creaban varios impuestos recaudados con ese fin específico. Un ejemplo ilustrativo de esto lo constituye la Ley 11.766 (Ley Herrera), que estableció un fondo para financiar la construcción de escuelas al cual concurrían contribuciones sobre los salarios; diversos impuestos sobre loterías, carreras y juegos, y gravámenes sobre la propiedad de bienes raíces agrícolas. En el financiamiento de la seguridad social, numerosas "leyes especiales" proveían más del 5% de los aportes estatales.

Recapitulando, las dos décadas que van desde 1935 a 1955 están marcadas por una fuerte expansión de los beneficios sociales. Esta expansión general es superada por algunos sectores, entre los grupos medios, que registran un mayor mejoramiento. El Estado amplía su rol protector del período anterior, convirtiéndose en un Estado benefactor.

3. LA INCORPORACION DE LOS SECTORES POPULARES: 1964-73

Desde mediados de los 50 hasta 1964 se reduce el crecimiento de los gastos sociales y, en algunos años, éstos se estancan o disminuyen como producto de las medidas antiinflacionarias. Con todo, los gastos sociales crecieron en esos años algo más que el PGB, llegando al 17% del producto en 1964 (Cuadro 3). Buena parte de los aumentos registrados a fines de los 50 y principios de los 60 obedecieron a políticas dispuestas con anterioridad, tales como las de salud y previsión social, las cuales tenían efectos con rezago.

Entre 1964 y 1970 el gobierno de la Democracia Cristiana lleva adelante un programa que contempla entre sus objetivos prioritarios la redistribución del ingreso. Las políticas sociales constituyen un instrumento de primera importancia para ese propósito. Se pretende expandir los beneficios e incorporar a los campesinos y a los sectores marginales urbanos, los cuales tradicionalmente habían sido marginados. El gasto público social en términos reales más que se duplicó en el sexenio, para lo cual se obtuvo un aumento aún mayor de los ingresos tributarios e imposiciones previsionales. Todas las áreas de programas sociales crecen como proporción del PGB, observándose el aumento más marcado en previsión y educación. El gasto público social llega, de esta forma, a cerca de 20% del PGB en 1970 (Cuadro 3).

En este período se impulsaron, además, una reforma agraria que consultó la expropiación del 15% de la superficie agrícola, la sindicalización en el campo y la organización vecinal entre los sectores populares urbanos¹⁶.

16 Dos buenas fuentes para el análisis de este período son Ffrench-Davis (1973) y Molina (1972).

Entre 1970 y 1973 la Unidad Popular lleva adelante un programa que enfatiza aún más la redistribución de ingresos. En este caso el instrumento preferido es la redistribución del patrimonio, para lo cual se continúa con la expropiación agrícola y se constituye un área de propiedad social en la industria, la que reunió cerca del 70% del capital industrial. Se buscaba la organización de una economía socialista.

En el bienio 1971/72 los gastos sociales se elevaron en más de 30% con respecto a 1970, como parte de una política fiscal expansiva y de redistribución de ingresos seguida en esos años. Los ingresos tributarios y por imposiciones, en cambio, no aumentaron¹⁷.

Se trata, en síntesis, de un decenio en el cual continúan las tendencias de décadas anteriores, en la dirección de mejorar los beneficios de los grupos medios y el proletariado urbano. Claros ejemplos en tal sentido son el mejoramiento de los pagos previsionales; la construcción de viviendas; el desarrollo, a partir de 1968, de la medicina curativa para los empleados, y la fuerte expansión de la educación media y universitaria. A esta "tendencia histórica" se agrega la atención de sectores antes postergados: los campesinos y los pobres urbanos. Esto último, a través de su incorporación a los distintos servicios sociales, pasando por la vivienda, la educación y la salud.

Más de algún esfuerzo por hacer más equitativa la distribución de los beneficios al interior de los trabajadores, frenando el mejoramiento relativo de

17 Para un análisis del gobierno de Allende pueden verse Bitar (1979) y De Vylder (1974). El proceso de redistribución de la propiedad se examina en Foxley, Aninat y Arellano (1980).

los grupos medios, resultó frustrado¹⁸. En consecuencia, la incorporación de nuevos grupos sociales produce la fuerte expansión de gastos ya descrita.

Los antecedentes disponibles (Foxley, Aninat y Arellano, 1980) revelan que los gastos públicos eran progresivos alrededor de 1970. Los gastos sociales favorecían especialmente a la mitad más pobre del país, en una proporción bastante mayor a la que ese grupo obtenía del ingreso nacional. Sin duda había todavía importantes márgenes para mejorar la progresividad de los gastos, pero hay que destacar que ellos estaban logrando su objetivo de redistribución en favor de los más pobres.

El período termina con la caída del gobierno de Allende. Concluyen, de esta forma, 5 décadas de continua expansión de los servicios sociales financiados con recursos públicos. Entre 1920 y 1970 el gasto social por persona se elevó en más de 30 veces, en tanto que el PGB per cápita lo hizo en 2,3 veces. Estos recursos vinieron a financiar la provisión de nuevos servicios que beneficiaron progresivamente a nuevos sectores sociales.

4. LA RETIRADA DEL ESTADO: 1974-1982

En este período se produce una importante caída del gasto público social, no sólo en comparación con los años 1971 y 72, cuyo nivel era difícil de sostener con los ingresos tributarios existentes, sino también en comparación con los años 1969-70. Por primera vez desde los años 20 se produce una caída significativa y permanente de los gastos sociales. El volumen global de gastos es menor al

18 En 1965 el Congreso rechazó un proyecto del Ejecutivo para igualar las asignaciones familiares. Asimismo, otros intentos de reforma de la seguridad social no lograron concretarse.

de 1970 hasta 1980. El gasto social por habitante no recupera el nivel de 1970 durante todo el período. En términos relativos el gasto público social pasa de representar un 20% del PGB, en la segunda mitad de los 60, a un 16% a fines de este período (véase Cuadro 3).

Este drástico cambio de las tendencias históricas obedece a la profunda transformación que vive el país bajo el gobierno militar, lo que en el campo económico se manifiesta en la implementación de un modelo neoliberal¹⁹.

En relación a los gastos sociales confluyen dos tendencias. Por una parte se lleva adelante una política antiinflacionaria, que se basa en una fuerte reducción de los gastos de gobierno. Por otra, tal disminución de gastos es estimulada por una estrategia de desarrollo de largo plazo, que descansa fundamentalmente en el sector privado y que procura reducir al Estado a su mínima expresión. De esta forma, tanto los objetivos de corto como de largo plazo favorecen el recorte de gastos gubernamentales.

Asimismo se espera que el mejoramiento de los sectores de menores rentas provenga básicamente del crecimiento económico, antes que de políticas de redistribución del ingreso. Con todo, la política de reducción del rol del Estado en materia de gastos sociales es moderada en comparación a otros campos. Esto obedece a que la política fiscal es el único instrumento al cual se reconoce algún papel en la corrección de inequidades significativas en la distribución del ingreso.

Existen otras áreas, limítrofes con la que aquí se estudia, como la política laboral, por ejemplo, donde la retirada del Estado ha sido más pronunciada. Las negociaciones salariales colectivas permane-

19 Para un análisis del modelo puede verse Foxley (1982).

cieron suspendidas hasta 1979 y las disposiciones posteriores reducen significativamente el poder de los trabajadores en comparación con la antigua legislación. Asimismo la actividad sindical ha enfrentado importantes trabas, que aún persisten. Así se comprueba fácilmente al observar la afiliación sindical en el cuadro 7. En contraste con la tendencia de las décadas anteriores, puede decirse que en este período el Estado ha tendido a asumir la protección del empleador, abandonando su tradicional rol de protector y benefactor del trabajador.

Junto a las medidas adoptadas para otorgar al sector privado un mayor rol en la economía se ha realizado un esfuerzo por introducir el mercado como mecanismo de racionamiento e instrumento disciplinador de numerosos ámbitos de la vida social que antes le eran ajenos. Los distintos servicios sociales que aquí se examinan son un claro ejemplo en tal sentido. En todas estas áreas, educación, salud, vivienda y previsión, se han realizado reformas que apuntan hacia una mayor injerencia del sector privado y del mercado.

En materia de educación, la gestión del nivel primario y secundario se traspasó a las municipalidades con el objeto de descentralizar las decisiones. En el nivel universitario se elevó el monto cobrado a los alumnos como matrícula, compensándolo en parte con un crédito estatal a bajo interés. Simultáneamente se cambió el sistema de financiamiento estatal a las universidades, el que ha pasado a ser motivo de competencia entre ellas. Una magnitud creciente de los aportes estatales al sistema universitario está asociada a la proporción de los 20 mil estudiantes con mayores puntajes en la prueba nacional de aptitud académica, que ingresan a cada universidad. Así se procura que las universidades compitan por los fondos estatales tratando de atraer a los estudiantes de mayor rendimiento.

Cuadro 7 – Afiliación sindical a/

Año	Trabajadores sindicalizados		Número de sindicatos
	(miles)	% de la fuerza de trabajo	
	(1)	(2)	(3)
1932	54,8		421
1940	162,3	9,1	1.888
1952	284,4	13,2	1.997
1961	263,3	10,4	1.868
1965	302,5	11,1	2.059
1970	627,7	21,4	4.581
1973	934,3	30,8	6.502
1977	1.009,4	31,3	6.834
1983	320,9 b/	8,6	4.401

a/ Sindicatos industriales, profesionales y agrícolas.

b/ Total a nivel nacional, Dirección del Trabajo.

Fuente: Barrera (1980) en base a cifras oficiales.

Ha habido también numerosos intentos por traspasar las actividades de salud al área privada. Las reformas que se han introducido han sido menos significativas que las inicialmente propuestas²⁰. Por una parte se estableció que la asignación de fondos entre establecimientos hospitalarios del sector público estará crecientemente asociada a la prestación de servicios, para cada uno de los cuales se han definido precios de cuenta. La variación de dichos precios pretende ser usada como incentivo en el manejo hospitalario. Por otra parte se ha autorizado que el aporte obligatorio al sistema de salud

20 Raczynski (1982) analiza las discusiones en torno a estas propuestas.

que hacen los asalariados sea utilizado para contratar la atención de salud con entidades privadas. Estas últimas, de reciente creación, deben proporcionar, al menos, una atención equivalente a la de las instituciones públicas²¹.

Otro tanto ocurre en el campo previsional, donde las pensiones pasan desde un régimen de reparto administrado por entidades públicas a uno privado de capitalización. Los fondos de pensiones quedan en manos de las nuevas sociedades administradoras de fondos y de las compañías de seguros.

En materia habitacional se modifica el sistema de subsidios otorgando un rol mayor a las empresas inmobiliarias. Simultáneamente se pretende que el financiamiento dependa exclusivamente de la asignación de recursos resultante del mercado de capitales, y se eliminan una serie de regulaciones sobre el mercado de suelos urbanos²².

Estos cambios institucionales, que asignan un papel central al mercado, y la aplicación general del modelo neoliberal, favorecen una modificación de los valores en la dirección de un mayor individualismo. Esto es especialmente claro por el énfasis otorgado al consumidor y por la apelación a la conveniencia de ampliar su libertad y espacio de elección. Este es el discurso que justifica todas las reformas citadas. Desaparece totalmente, en cambio, el rol de la comunidad organizada, que había sido crecientemente enfatizado en las décadas anteriores. Era

21 No es el propósito evaluar aquí estas reformas. Resultará evidente, sin embargo, que, debido a que los aportes obligatorios son un porcentaje fijo de la renta imponible, esta medida incentiva a los trabajadores de mayores ingresos, menor número de cargas familiares y menores riesgos de salud a contratar un seguro privado en mejores condiciones que la atención del servicio público. Este último sector resulta desfinanciado. Véase Capítulo III.

22 La reforma previsional es estudiada en detalle en el Capítulo III y las nuevas políticas de vivienda en el IV.

la comunidad organizada —en contraste con el consumidor de estos años— la que asumía decisiones e incluso acciones directas para la provisión de servicios sociales tales como vivienda, salud y, en menor medida, educación²³.

Hay, detrás de este cambio, elementos tanto ideológicos como políticos. El modelo autoritario no permite la organización en la base y requiere de la atomización.

En síntesis, este último es un período que se aparta significativamente de las bases sobre las cuales se habían organizado las políticas sociales desde los años 20.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda el aspecto más llamativo de las políticas sociales descritas es su rápido y fuerte desarrollo. Entre 1920 y 1972 los gastos sociales crecen diez veces más rápido que el producto nacional. En comparación con el resto de América Latina, Chile ocupaba el primer lugar en términos de la proporción de su producto destinada a gastos sociales. El 20% registrado para el país es comparable al promedio que destinaban a programas sociales los países de la OECD. Europa, Estados Unidos y Japón gastaban el 22% del producto en programas sociales.

Podrá discutirse la eficiencia con que se utilizaban y distribuían tales recursos en Chile y, sin duda, se encontrarán numerosas deficiencias y aspec-

23 Un indicador de esta tendencia se refleja en el número de organizaciones de base. Las cooperativas han disminuido en varias veces su número. Otro tanto ocurre con las juntas de vecinos. Las organizaciones más dinámicas en este período se han nucleado alrededor de la Iglesia Católica, sin apoyo y más bien rechazadas y perseguidas por el Estado.

tos que debían mejorar. Sin embargo, lo que el desarrollo descrito y los recursos desembolsados están indicando, es el fuerte énfasis y prioridad que el país otorgó a la satisfacción de las necesidades de educación, vivienda, salud y previsión social de su población.

La expansión de los beneficios sociales recibe un fuerte impulso del proceso de creciente democratización política que vivió el país desde 1925. En esa época los electores representaban el 7,4% de la población. La incorporación de la mujer, en 1949, amplía la base electoral hasta llegar al 20,5 por ciento en 1958. Tanto o más importante que la mayor cantidad de electores es el perfeccionamiento del sistema electoral y el control del cohecho, que se establece desde 1958. La expansión continúa de tal forma que en 1970 la base electoral alcanza al 36% de la población nacional.

La mayor democratización política impulsa una democratización en lo económico. La satisfacción de las necesidades básicas es uno de los elementos esenciales a una mayor equidad en lo económico. En este contexto debe entenderse la expansión de los programas sociales.

Una de las características del proceso de desarrollo de los programas sociales fue su crecimiento dispar. Como se vio, más que reformas globales predominaron los avances de grupos, los que luego eran seguidos por otros hasta alcanzar a toda la población. En este proceso se dio una dinámica similar a la que describen las teorías de salarios relativos. Los nuevos beneficios sociales adquiridos por un grupo, que sirve como líder, son luego de un tiempo obtenidos por el resto de los trabajadores, que se mueven por emular a los primeros.

Se produce, como hemos visto, una incorporación sucesiva de nuevos grupos. Este es, naturalmente, un proceso no exento de conflictos, lo que

en buena medida es resultado de las características de la democratización política registrada.

La evolución futura de estas políticas dependerá del proceso político que se desarrolle en el país. A medida que éste logre una profundización democrática, las políticas sociales adquirirán un papel importante. Uno de los desafíos principales será conciliar la universalidad de la cobertura con una mayor equidad en los beneficios y una mayor eficiencia.