

# Chile: La política social en los años noventa

## Introducción

El balance de la política social chilena arroja, sin duda, resultados positivos pero plantea igualmente interrogantes en cuanto a su real eficacia, dados sus rendimientos decrecientes en el tiempo, siendo el déficit social aún significativo. En particular, la permanencia de una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso señala la tensión, característica de la experiencia chilena, entre los fundamentos solidarios de una política social ambiciosa y la lógica de un sistema basado en preceptos neoliberales. Ha habido resistencia sistémica a la política social. En este cuadro, la caída del ritmo de crecimiento económico viene a reforzar un cuestionamiento a las políticas públicas demasiado concentradas en lo social.

**Palabras clave:** Chile, política social, gasto social, desigualdad, trabajo.

El análisis de los principales ejes y resultados de la política social chilena conduce a preguntarse si no se ha exigido de tal política más de lo que puede dar. Inicialmente, la política social surgió como prioridad de la acción pública frente al aumento de la pobreza, en un contexto de sucesivas crisis y reformas económicas. Luego, a la vuelta de la democracia, se le atribuyó inicialmente una función de *pago de la deuda social*, sugiriendo implícitamente un carácter transitorio. Sin embargo, la noción que terminó por imponerse fue la de *inversión social*, con lo cual se trató de inscribir la política social en una perspectiva de largo plazo.

Se trataba de favorecer a través del gasto público —del gasto social— la acumulación de capital humano de los individuos, para capacitarlos a salir adelante por el esfuerzo propio. Por cierto, este enfoque cuenta con bases teóricas, especialmente las que provienen de la teoría del crecimiento endógeno. La existencia de externalidades

♦ Profesor de la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne. Investigador del Centre de Recherches de l'Institut d'Etudes du Développement Economique et Social de la misma Universidad.

■ mario.lanzarotti@univ-paris1.fr ■

en educación, salud y vivienda hace divergir el cálculo privado del cálculo social. Cuando un individuo aumenta su capital humano, no sólo mejora su propia productividad sino también la de su entorno. Sin embargo, al calcular la rentabilidad de su inversión sólo toma en cuenta el primer aspecto. Así, desde el punto de vista del óptimo social, los individuos tienden a sub-invertir en capital humano.

La *inversión social*, al facilitar el acceso a la educación, a la salud, al alojamiento, busca minimizar esa sub-inversión y favorecer así una dinámica según la cual, al mejorar su situación, los individuos contribuyen al proceso de crecimiento general. Consecuentemente, la dimensión asistencial de la política social debiera, si no desaparecer con el tiempo, al menos reducirse drásticamente.

Aunque es necesario un análisis más detallado, los antecedentes que se presentan aquí no permiten afirmar que en Chile se haya desencadenado una dinámica como la anterior. Para esta ausencia existe también una explicación teórica. La teoría evolucionista ha demostrado que la difusión de conocimientos hacia el entorno no tiene nada de automático y que, al contrario, se trata procesos organizados, largos y onerosos. Igualmente, no basta con mejorar la oferta de trabajo calificado si el aparato productivo existente no requiere en la misma medida de nuevas calificaciones. La estructura de calificaciones y el aparato productivo deberían, entonces, evolucionar coordinadamente.

Nos encontramos así con problemas que la política social no puede resolver, puesto que corresponden al ámbito del fomento productivo, de la política industrial. Política, esta última, prácticamente ausente en Chile y considerada dañina por el enfoque predominante.

Pero la política social también enfrenta obstáculos en el esquema presente, puesto que supone intervención y redistribución del ingreso vía gasto público. Y, efectivamente, en Chile ha habido una *resistencia sistémica* a la política

social que, si bien no logró neutralizar la fuerte dimensión social introducida desde el Estado por los gobiernos democráticos, le dio un determinado perfil, que tampoco es ajeno a los límites alcanzados.

El texto se ha organizado de la manera siguiente. En la primera parte se introduce una distinción entre componentes de la política social y se caracteriza en función de ellos el perfil general de la política social chilena. Se aborda enseguida la política social de la dictadura militar y su legado. Las partes tercera y cuarta corresponden a las orientaciones y resultados de la política social de los gobiernos democráticos. Viene enseguida la parte consagrada a la resistencia sistémica a tal política. Se concluye con unos comentarios finales donde se plantea una interrogante sobre la pertinencia del concepto de política social tal cual se ha practicado en Chile.

### I. El perfil general de la política social

Consideramos aquí que la política social tiene dos componentes principales, el gasto social y la acción pública sobre la institucionalidad laboral. Estos componentes están interrelacionados.

En efecto, la institucionalidad laboral corresponde a los mecanismos que norman las condiciones laborales y los procesos de negociación y acción colectiva de los asalariados. Puede así pensarse que una institucionalidad laboral restrictiva conducirá a la precariedad de la condición salarial y, por esa vía, a establecer cierta presión sobre el gasto social. Este, en efecto, aparecerá entonces como un expediente de compensación, especialmente en un contexto global democrático.

El periodo de la dictadura militar chilena (1973-1990) correspondió a una tentativa radical de aplicación de los preceptos del neoliberalismo, corriente según la cual la cuestión

social se resuelve básicamente por sí sola, a condición de que los mercados funcionen bien. Ello supone el recogimiento del Estado y, en especial, el libre funcionamiento del mercado de trabajo. Una vez hechas las reformas necesarias, habrá crecimiento económico y difusión de sus frutos hacia todas las categorías sociales, haciendo inútil el gasto social más allá de cierto mínimo.

En la práctica, sin embargo, las reformas económicas tuvieron en Chile un fuerte costo en términos de pobreza. Cuando asume el primer gobierno democrático, la institucionalidad económica corresponde fundamentalmente a la indicación neoliberal, pero hay un *adendum* inesperado de pobreza e insuficiencias en la oferta de bienes y servicios sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social.

En tales condiciones la opción fue, no un cuestionamiento frontal del modelo heredado, sino la tentativa de introducir en él una fuerte dimensión social. Se actuó así sobre los dos componentes señalados de la política social pero no con el mismo énfasis. Como se verá, el peso recayó sobre el gasto social. Varias razones lo explican.

En primer lugar, la presencia de externalidades en el dominio de los bienes sociales y la incapacidad del mercado para resolver los problemas de mutualización social del riesgo individual. Cierta nivel de gasto social será siempre necesario desde el punto de vista del óptimo económico y desde el punto de vista de la cohesión social.

En segundo lugar, porque la imposición de límites al papel del mercado en la determinación de los salarios aparece como un cuestionamiento directo a los fundamentos del modelo neoliberal. La defensa de la institucionalidad laboral restrictiva es, lógicamente, la línea de mayor resistencia de los sectores neoliberales en el seno de la sociedad.

En tercer lugar, que se ponga énfasis sobre uno u otro componente incide en cómo se financia el acceso de la población a los bienes sociales. A mayor peso para el Estado,

mayor socialización del costo de vía gasto fiscal, y menores costos relativos para el capital privado. Simétricamente, mientras más protectora sea la institucionalidad salarial, mayores serán los costos para las empresas en la medida en que ello favorezca la formación de una relación laboral favorable a los asalariados.

En tales condiciones, la oposición empresarial y política a un programa social ambicioso debía ejercerse con mayor fuerza en el plano de la institucionalidad laboral que en el del gasto social, lo que no quiere decir que haya estado ausente de este último. Lo mismo vale para otro tipo de reticencias, que tiene que ver con cierta adhesión conceptual al neoliberalismo, y que sobrepasa aquella oposición.

## II. El legado de la dictadura

Ajustándose a la idea que, cuando los mercados funcionan eficazmente, el bienestar de las personas es un problema ante todo de orden individual, la dictadura militar chilena aplicó reformas tendientes a desmontar las estructuras del Estado benefactor anterior. Hubo pues una privatización parcial de los servicios de previsión y seguridad social, y una contracción de más de 20% (1970-1990) tanto del gasto social por habitante como de la participación del gasto social en el PIB.

La reducción del gasto social en salud, educación y vivienda fue acompañada por diversos mecanismos tendientes a desarrollar la iniciativa privada en esos ámbitos. Simultáneamente, se focalizó el gasto social restante sobre los más desfavorecidos, con cierto énfasis asistencial.

Un balance breve de las políticas anteriores muestra, por un lado, un mejoramiento general de los indicadores de desarrollo humano y, por otro, un fuerte aumento de la pobreza, que alcanza hacia 1989 a cerca de 40% de la población contra menos de 20% en 1970. No hay aquí nada

de paradójico. Aumentó mucho el número de pobres, pero su situación mejoró en aspectos como educación, esperanza de vida y acceso a luz, agua y alcantarillado. Lo anterior se atribuye a menudo a la inercia de esfuerzos pasados, al perfeccionamiento de los programas focalizados sobre el segmento materno-infantil y a la creación de nuevos programas focalizados (Raczynski, 1995).

Respecto a la privatización de la salud, los resultados son, como se verá, más bien insatisfactorios. Por su parte, el sistema privado de pensiones presenta problemas de cobertura y de alto costo fiscal y administrativo (Arenas de Mesa, 2000; Uthoff, 2001).

En efecto, la *cobertura efectiva*<sup>1</sup> de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) era sólo de 45.4% en 1999. Agregando la parte del sistema público se llega a un total de 50.3%, que se compara muy desfavorablemente con la cobertura anterior a la privatización (cerca de dos tercios en 1975).

Esta situación está ligada, entre otras cosas, al escaso interés que el sistema privado representa para los trabajadores independientes quienes, contrariamente a los asalariados, no están obligados a participar en él. Los independientes que cotizan representan, según los años, entre 4% y 5% de los independientes ocupados.

El *costo fiscal* de la reforma se debe principalmente al pago de las pensiones de quienes eligieron permanecer en el antiguo sistema por reparto, en circunstancias en que desaparecían las cotizaciones de quienes se trasladaban a las AFP y que se cerraba la entrada de nuevos cotizantes. A ello se agregan los Bonos de Reconocimiento utilizados para compensar a quienes cambiaron de sistema por las cotizaciones realizadas en el sistema antiguo.

---

1. Porcentaje de cotizantes respecto de la fuerza de trabajo.

Según los datos oficiales, el déficit público previsional ligado al cambio de sistema representó un promedio anual de 5.3% del PIB durante los primeros 19 años de la reforma (1981-1999). Si a ello se agrega el costo fiscal de las pensiones mínimas y asistenciales, que son función de insuficiencias del sistema, se llega a un promedio anual de 5.7% del PIB, lo que es superior al ahorro neto que las AFP han canalizado hacia el sector financiero. Esto debiera moderar el entusiasmo por la capacidad de generación de ahorro del sistema por capitalización.

Adicionalmente, las AFP muestran una fuerte concentración y *costos operativos* y precios relativamente altos. Ello se debe a la presencia de economías de escala en un mercado cautivo (los asalariados están obligados a afiliarse) y sin mayor diferenciación de producto, dada la regulación estatal.

En la actualidad hay 8 AFP (eran 19 en 1994). Las tres mayores concentraban en el año 2000 un 76% de los cotizantes y un 70% de los recursos. La competencia entre ellas es de *traspaso*: las AFP destinan importantes recursos a la fuerza de venta a fin de atraer a los afiliados de los competidores. Esto tiende a aumentar el precio del servicio. Las comisiones pueden representar un porcentaje relativamente alto del fondo acumulado: se estima que quienes han cotizado al menos durante 15 años han pagado comisiones superiores a 4% de su fondo.

### III. La política de gasto social de los gobiernos democráticos

Dos grandes motivaciones fueron esgrimidas por los gobiernos de la Concertación para introducir una dimensión social en el sistema heredado de la dictadura. Se trataba de reducir el alto nivel de pobreza y de favorecer el desarrollo de las capacidades de los individuos (inversión social en

educación, salud y vivienda). Esto se tradujo en un fuerte crecimiento del gasto público social (GS), tanto en términos absolutos como en relación al gasto público total (GP), a la población y al PIB (véase cuadro 1).

*Cuadro 1*  
*Evolución del gasto social (GS) (1989 = 100 y %)*

	<i>GS</i>	<i>GS/GP</i>	<i>GS/cápita</i>	<i>GS/PIB</i>
1989	100	58.4	100	12.5*
2001	226	69.9	191	16.4

\* cifra para el año 1992, con nueva serie del PIB

Fuentes: Dirección de Presupuestos y Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).

Los mayores recursos permitieron una reactivación de las políticas sociales universales y la creación de múltiples programas focalizados sobre grupos pobres prioritarios (mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores y discapacitados, campesinos, localidades) gracias a nuevas agencias estatales especializadas.

Como puede observarse en el cuadro 2, la alteración de la estructura del GS fue menor de lo que podría suponerse. Ello se debe en parte a los recursos relativamente exigüos que se destinaron a los nuevos programas (Hardy, 2001).

Pero la principal explicación es el fuerte peso específico del gasto en previsión, consecuencia, como se dijo, de la reforma previsional anterior. Este factor, no obstante, debería disminuir con el tiempo, en la medida en que se vayan agotando las pensiones pagadas por el sector público y honorando los Bonos de Reconocimiento del Estado.

Mientras tanto, en lo que ha transcurrido del periodo de los gobiernos democráticos, la previsión ha sido la principal fuente de expansión del GS: entre 1989 y 2001 representó 36% de ella. La educación, por su parte, representó 30% y

la salud 20%. El resto se distribuye entre vivienda (4%), subsidios monetarios (3%) y otros programas focalizados (8%).<sup>2</sup>

*Cuadro 2*  
*Evolución de la estructura del gasto social*

	<i>Salud</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Previsión</i>	<i>Educación</i>	<i>Subsidios monetarios</i>	<i>Otros*</i>	<i>Total</i>
1989	15.8	8.0	47.7	20.2	4.5	3.8	100.0
2000	17.6	5.8	41.5	25.2	3.9	6.0	100.0

\* "Otros" incluye principalmente programas orientados a grupos prioritarios.

Fuente: Ministerio de Planificación y de Cooperación (Mideplan).

Como se dijo, durante los años noventa hubo una mejoría notoria de los indicadores sociales en Chile. En buena parte, tal progreso debe atribuirse al fuerte crecimiento económico: el ingreso por habitante aumentó en más de 60% y el salario mínimo real en 80%.

Pero el mayor gasto social también jugó un rol. En las líneas que siguen se presenta un balance de lo logrado en distintas áreas. Podrá constatarse que, si bien los resultados son ampliamente positivos, su progresión tiende a ralentizar, en circunstancias en que el déficit social es aún cuantioso.

### **Pobreza**

Entre 1990 y 2000 la pobreza absoluta<sup>3</sup> se redujo en 18 puntos porcentuales, de 38.6% a 20.6% de la población. El

2. Cálculos a partir de cifras del Ministerio de Planificación y de Cooperación, y de la Dirección de Presupuestos (Mideplan).

3. Se considera pobres a los miembros de hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a dos veces (pobres urbanos) o a 1.75 veces (pobres rurales) el valor de una canasta básica de alimentos. Se considera indigente a la población que reside en hogares cuyo ingreso per cápita es inferior a una vez el costo de la canasta básica. Cifras del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan).

número de pobres disminuyó en dos millones de personas, situándose en el año 2000 en 3.1 millones. La indigencia disminuyó en más de siete puntos, situándose en 5.7% de la población, lo que equivale a cerca de 900 mil personas.

Tras estos logros notables hay, sin embargo, ciertos motivos de inquietud. Se constata, en efecto, que el ritmo de disminución de la pobreza cae significativamente en la segunda mitad de la década: entre 1996 y 2000, la caída es de sólo tres puntos. La indigencia, por su parte, dejó de disminuir. Aquí está probablemente repercutiendo la caída del ritmo de crecimiento económico de la segunda mitad de la década, pero es posible también que la política social haya entrado en una fase de rendimientos decrecientes, es decir que se esté ahora frente a una pobreza más dura y difícil de reducir.

Se constata por otro lado que, a pesar de todo, la pobreza absoluta se encuentra hoy en niveles similares a los que existían hace treinta años, cuando el ingreso por habitante era muy inferior. Situación que remite al problema de la distribución del ingreso.

En efecto, durante los años ochenta hubo un fuerte aumento de la desigualdad, que no fue compensado por el crecimiento del ingreso de los sectores desfavorecidos. Al mismo tiempo, como se verá, durante los noventa la distribución se quedó instalada en ese perfil de fuerte desigualdad.

### Salud

Un balance rápido de los resultados en salud puede hacerse considerando dos factores: el nivel de cobertura de los sistemas de seguro y la evolución de los indicadores de estado de salud de la población.

Respecto de lo primero, se observa que durante los años noventa, el porcentaje de población explícitamente cubierto por algún tipo de seguro alcanza a cerca de 90% de la población, ganándose más de 4 puntos desde 1990 (véase

cuadro 3).

Nótese sin embargo que desde 1994 hay una desafición respecto del sector privado que se traduce en un retorno hacia el sector público y en un aumento de las personas sin cobertura, que se acercan a un décimo de la población.

La baja cobertura por el sistema privado se debe a que su oferta se adecua más a los sectores de fuertes ingresos y de menor riesgo. En efecto, en él la calidad de los planes está en función del monto de la prima que paga el asegurado, al tiempo que la cobertura de enfermedades catastróficas es insuficiente. Así, la presencia del sector privado es relativamente importante en el quintil de ingresos más altos y entre los adultos activos y jóvenes. Esta situación corresponde al así llamado problema de “descreme” (Aedo y Sapelli, 1999). Recíprocamente, la población de menores ingresos y de mayor riesgo tiende a concentrarse en el sistema público.<sup>4</sup> Este último presenta, por su parte, problemas de infraestructura deteriorada, de largas esperas y de insuficiencias de farmacia.

Respecto de los indicadores de salud, se constata bajo los gobiernos democráticos una tendencia clara al mejoramiento, aun cuando se hacen notar problemas de infraestructura y de recursos médicos (véase cuadro 4).

### Educación

La cobertura en educación era alta ya antes de los gobiernos democráticos. Los déficit eran más bien de calidad y de equidad. Para abordarlos, durante los años noventa se hizo una reforma educacional y un gran esfuerzo de gasto público en educación básica y media. Los resultados son palpables.

4. El factor riesgo puede apreciarse en la percepción que tienen las personas de su estado de salud, según el sistema a que están afiliadas. De los afiliados al sector público 58% considera su estado de salud muy bueno o bueno. Este porcentaje es de 81.5% para los afiliados a los seguros privados (CASEN, 2000).

*Cuadro 3*  
*Distribución de la población según tipo de seguro de salud (%)*

	1990	1994	2000
Cobertura explicitada	85.2	89.8	89.4
Público	67.6	63.4	66.5
Privado	15.1	23.7	19.8
Fuerzas Armadas	2.5	2.7	3.1
Sin cobertura	12.0	8.0	9.7
Resto*	2.8	2.2	0.9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* no sabe u otro sistema

Fuente: CASEN, 2000.

*Cuadro 4*  
*Evolución de los indicadores de salud*

	1990	1997
Desnutrición en menores de 6 años (%)	5.0	1.0
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos)	16.0	10.0
Tasa de mortalidad materna (por 10 mil nacidos)	4.0	2.2
Tasa de mortalidad por enfermedades respiratorias (por 100 mil)	73.1	68.0
Tasa de mortalidad por cáncer cérvico uterino (por 100 mil)	26.5	21.6
Esperanza de vida al nacer	73.7	75.2
Camas de hospital (por mil personas)	3.2	2.7*
<u>Médicos (por mil personas)</u>	<u>1.10</u>	<u>1.08**</u>

\* 1996; \*\* 1995.

Fuente: Mideplan; World Development Indicators, World Bank.

Así, las pruebas del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación muestran una mejoría general de la enseñanza básica, en particular en las escuelas de peores rendimientos y en aquellas que se beneficiaron de programas focalizados. También disminuyó, a nivel de educación básica, la diferencia de rendimientos entre escuelas privadas y municipales. Además, la cobertura progresó allí

donde aún es débil, especialmente en educación parvularia y media, a nivel del primer quintil de ingreso.

No obstante lo anterior, la calidad de la educación chilena es aún deficiente. Las pruebas del TIMSS<sup>5</sup> de 1999 para 38 países ponen a Chile en el lugar 35, superando sólo a Filipinas, Marruecos y Sudáfrica (Eyzaguirre y Le Foulon, 2001). Más de tres cuartos de los alumnos chilenos no superarían los niveles mínimos requeridos para desenvolverse bien en la sociedad actual.

### Vivienda

En este dominio el legado fue un déficit habitacional elevado y creciente, con serios problemas de calidad del parque habitacional. Más de 900 mil familias carecían de vivienda en 1990, y más de 600 mil familias habitaban en casas con algún tipo de déficit cualitativo. En el año 2000, el déficit cuantitativo se había reducido en un quinto y el cualitativo en dos tercios. A esta evolución contribuyeron programas públicos que produjeron durante la década más de 900 mil soluciones habitacionales, la mayor parte de ellas subsidiada. Nótese no obstante que el déficit cuantitativo ha dejado de disminuir, estabilizándose en torno a 750 mil viviendas.<sup>6</sup>

## IV. Institucionalidad laboral

Los regímenes democráticos heredaron de la dictadura militar la normativa restrictiva de la Reforma Laboral de 1979: límites estrechos a la actividad sindical, a la negociación colectiva y al derecho a huelga. A lo que se agregaban la desregulación de las condiciones de despido y la reducción de su costo para los empleadores.<sup>7</sup>

5. A nivel de octavo año de educación básica.

6. Cifras de CASEN (varios años) y de Mideplan (1999).

7. Entre las disposiciones de la reforma se cuentan la restricción de la negociación

Teóricamente, se trataba de abrir a las fuerzas del mercado la determinación de los salarios, de restar poder a la acción colectiva de los trabajadores. La reforma fue exitosa en tal sentido, pero tuvo como correlato un desequilibrio de la relación laboral en favor de los empleadores y una precarización subsecuente de los asalariados.

Frente a esta situación, los gobiernos de la Concertación introdujeron en los años noventa una serie de cambios correctivos, pero sin cuestionar la filosofía de la reforma (Cox y Edwards, 2000).<sup>8</sup> Tales medidas no lograron superar situaciones negativas que habían emergido en los años ochenta: disminución de la calidad del empleo en términos de estabilidad, larga duración de las jornadas, obstáculos al pleno ejercicio de los derechos laborales, aumento de las formas precarias de contratación (Morgado, 1999).

Otro problema crucial: las insuficiencias del aparato de justicia laboral. Dada la escasez de juzgados del trabajo, se tarda en promedio dos años en resolver las causas. Esto hace que los trabajadores a menudo no recurran a ellos, de modo que la ley, desde ya poco protectora, no es siempre respetada.

En este contexto, observadores de las relaciones laborales consideran que en Chile la desaparición del autoritarismo

colectiva al ámbito de la empresa; la posibilidad para ésta de contratar reemplazantes y seguir funcionando durante las huelgas; la duración máxima de 60 días para las huelgas, luego de las cuales los huelguistas o bien vuelven bajo las condiciones propuestas por la empresa o bien pierden sus puestos sin desahucio; las empresas pueden despedir sin expresión de causa pagando un desahucio; fijación de un tope máximo de cinco meses de sueldo para el desahucio; introducción de causas para no pagar desahucio. Con anterioridad a la reforma, la dictadura militar había aumentado la duración legal de la jornada de trabajo. La liberalización de las condiciones de despido ha sido considerada como un hecho mayor de la Reforma Laboral de 1979 (López, 1999).

8. Entre otras medidas, eliminación del tope de 60 días a la duración de las huelgas, aumento a 11 meses de sueldo del desahucio máximo, introducción de la expresión de causa de despido. Si el empleador ya no puede despedir unilateralmente, puede invocar el causal "necesidades de la empresa": racionalización, baja de productividad, cambios en las condiciones de mercado, inadecuación laboral o técnica del trabajador. Como se ve, el margen es grande.

propio a la dictadura militar no ha ocurrido realmente en el ámbito de la empresa. Así, en el año 2000, 20% de las infracciones denunciadas por trabajadores ante la Dirección del Trabajo correspondía al despido de dirigentes sindicales amparados con fuero sindical. Los inspectores del trabajo reportan una baja tolerancia de los empleadores frente a la sindicalización y prácticas antisindicales frecuentes (Asesorías Estratégicas, 2000). Consecuentemente, sólo 17% de empresas cuentan con sindicato (Encla, 2000).

La institucionalidad laboral restrictiva contribuyó sin duda al debilitamiento progresivo de la acción colectiva de los trabajadores. Esto se constata en todos los indicadores presentados en el cuadro 5, que caen luego de un breve repunte en los primeros años de vuelta a la democracia.

En particular, menos de 10% de la fuerza de trabajo asalariada negociaba colectivamente en el 2000, mientras que cerca de un cuarto de los asalariados trabaja sin contrato. Consecuencia probable de lo anterior, la larga duración del trabajo en Chile, característica notoria de la condición laboral local. Chile es uno de los países donde más se trabaja en el mundo. En términos anuales, la cifra chilena para 1994 era de 2,002 horas, contra 1,431 en Noruega, 1,694 en Francia, 1,898 en Japón, 1,834 en México, 1,860 en Brasil y 1,875 en Argentina (OIT, 1999).<sup>9</sup>

Las insuficiencias existentes en el plano de las condiciones laborales, de seguridad en el trabajo, de respeto de los derechos de los trabajadores,<sup>10</sup> llevó al gobierno a promulgar en el año 2001 nuevas modificaciones a la legislación labo-

9. A la larga duración de la jornada de trabajo contribuye probablemente el hecho de que una proporción significativa de los asalariados trabaje sin contrato. Aproximadamente 17% en el 2000, según datos de la Encuesta Casen elaborados en Fosis (2002). Una proporción en fuerte crecimiento respecto de 1990, cuando se situaba en 12.3%.

10. Discurso del presidente Ricardo Lagos con ocasión de la promulgación de la Reforma Laboral, el 27 de septiembre de 2001.

ral<sup>11</sup> y crear un seguro de cesantía. Esta nueva reforma fue objeto de largas tramitaciones parlamentarias, que duraron en realidad seis años. La obligación de obtener acuerdos con la oposición explica los plazos y, probablemente, que el espíritu de la Reforma Laboral de 1979 haya de nuevo sobrevivido.

*Cuadro 5*  
*Algunos indicadores de acción colectiva*

	Huelgas	Trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas*	Número de sindicatos activos	Tasa de sindicalización*
1989	101	11.6	—	16.2
1992	247	15.1	8,323	21.9
1997	179	11.1	7,446	16.3
1998	121	10.6	7,439	16.3
1999	108	9.8	7,057	15.3
2000	125	9.2	6,761	15.6

\* porcentaje de asalariados activos.

Fuente: Dirección del Trabajo.

## V. Los límites sistémicos a la política social

### Límites del sistema político

Estos límites tienen relación con normas que han permitido la sobre-representación parlamentaria de sectores que defienden concepciones económicas y sociales de corte neoliberal. Como se dijo, aquéllas privilegian la noción de

11. Entre las innovaciones principales se cuentan la reducción progresiva de la jornada laboral a 45 horas semanales, ciertas medidas de fortalecimiento de los sindicatos, de la negociación colectiva y de la huelga, así como el refuerzo de la capacidad fiscalizadora en lo referente al respeto de la normativa laboral. Hubo también modificaciones a las condiciones de despido, aunque no fueron sustantivas: se sustrajo la inadecuación laboral o técnica del causal "necesidades de la empresa" y se aumentaron las multas por despidos injustificados.

responsabilidad individual y conciben el progreso social como resultado espontáneo de la economía de mercado. En tal esquema, las ideas de solidaridad y de inversión sociales no pueden sino ser marginales. Por ello, la concretización de estas ideas, intentada por los gobiernos democráticos a través de su política social, se ha visto en buena medida trabada en el parlamento.

El hecho que las sucesivas modificaciones del Código Laboral no hayan alterado los fundamentos de la Reforma Laboral de 1979 es resultado de lo anterior, aun cuando los defensores de esos fundamentos no se encuentren exclusivamente entre los miembros de la oposición.

Las características del seguro de cesantía creado en 2001 son una ilustración clara de los efectos de la transacción parlamentaria. Tanto por su arquitectura como por lo modesto de los beneficios otorgados, el mecanismo acordado traduce un compromiso difícil entre la filosofía de la responsabilidad individual y la de la solidaridad social.<sup>12</sup>

Aunque las modificaciones de la institucionalidad laboral suscitaron la oposición más fuerte, la extensión del gasto social no estuvo exenta de ella. Si bien se acordó a tales efectos una reforma fiscal en 1990, ella aumentó acotadamente los grados de libertad de la política social. Los aumentos de impuestos que se lograron entonces, explícitamente para financiar gasto social, tuvieron en efecto una base transitoria. De modo que hubo, en 1993, una nueva negociación que, aun cuando recondujo el nivel de imposición a las utilidades de las empresas y el IVA pactados en 1990,

12. Se trata de una combinación de ahorro individual del trabajador con un esquema solidario al que concurren las empresas y el Estado. La parte solidaria interviene de dos maneras. En primer lugar, la empresa cotiza para complementar las cuentas de ahorro individuales de sus asalariados. En segundo lugar, se crea un Fondo Solidario alimentado a la vez por el Estado y las empresas. Este Fondo sólo interviene si los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador son insuficientes para financiar el pago de las prestaciones definidas. Tales prestaciones son relativamente modestas: no pueden sobrepasar el equivalente a dos meses de remuneración, con un tope máximo de aproximadamente 700 dólares y un mínimo de 325.

retrotrajo el impuesto a los ingresos de las personas a la situación anterior (Pizarro, 1995). ¿Cómo explicar, entonces, el substancial aumento del gasto social bajo los gobiernos democráticos?

La respuesta es que la mayor parte de los recursos que financiaron la expansión del gasto social no provino de la reforma fiscal, sino del aumento del ingreso nacional y de una reestructuración del gasto público en favor del gasto social. En efecto, como puede apreciarse en los cálculos presentados en el cuadro 6, el aumento de la participación del gasto público en el PIB sólo explica 14% del aumento del gasto social entre 1990 y 2000.<sup>13</sup>

#### Cuadro 6

*Fuentes de crecimiento del gasto social (1990-2000) (porcentajes)*

Aumento de participación del gasto público	14.2
Aumento de participación del gasto social	27.6
Efecto ingreso	58.2
Aumento del gasto social	100.0

Fuente: A partir de datos de Mideplan.

Tentativas recientes de creación de nuevos programas sociales en los ámbitos de la salud y de la extrema pobreza se han visto paralizadas por el mismo tipo de dificultades. Concebido para solucionar una deficiencia básica del sistema de seguro de salud —a saber: la ausencia de un plan de prestaciones básicas y universales como contrapartida de las cotizaciones obligatorias—, el Plan Auge ha sido frenado por falta de financiamiento. Dificultades análogas afectan al programa Chile Solidario, diseñado para apoyar

13. Las distintas contribuciones se calcularon así: aumento de la participación del gasto público,  $Y/r_1(g_1-g_0)$ ; aumento de la participación del gasto social,  $Y/g_0(r_1-r_0)$ ; efecto ingreso,  $g_0r_0(Y_1-Y_0)$ .  $Y$  representa el PIB,  $g$  la participación en el gasto público,  $r$  la participación del gasto social en el gasto público, los índices 0 y 1 los años tope del cálculo.

a las familias más pobres del país facilitándoles el acceso a un conjunto de beneficios propuestos por el Estado.

Para financiar ambos programas el gobierno había presentado, en 2002, al parlamento un nuevo proyecto de reforma fiscal.<sup>14</sup> La dificultad para sacarlo adelante lo ha obligado, no obstante, a entrar en un proceso drástico de reformulación del Plan Auge y es probable que, finalmente, la idea misma de paquete básico de salud desaparezca.

Nótese que las dificultades actuales para recabar mayores recursos fiscales a través de aumentos tributarios ponen el aumento del gasto social en una dependencia más crítica respecto del crecimiento económico, el cual ha bajado en los últimos años. En estas condiciones, los grados de libertad del gasto social han disminuido en relación a los años noventa. Entonces no sólo hubo reforma fiscal sino además fuerte crecimiento del ingreso.

#### Límites del patrón de funcionamiento económico

Es posible que la atonía de la acción colectiva de los trabajadores corresponda a un conjunto amplio de factores, y no solamente a las trabas que impone la institucionalidad laboral. Más allá de la responsabilidad que tengan en ello los propios aparatos sindicales, se puede señalar el rol posible de las transformaciones de la estructura del empleo ligadas al patrón de funcionamiento de la economía chilena.

Desde mediados de los años ochenta, Chile ha tenido un crecimiento económico basado en actividades de exportación intensivas en recursos naturales. Asociado a fuertes entradas de capital extranjero, el auge exportador condujo, en los años noventa, a una importante apreciación del tipo de cambio real. Es decir, a un cambio de la estructura de incitaciones en detrimento de las actividades de bienes

14. Se trataba, principalmente, de aumentar el IVA (en un cuarto de punto) y otros impuestos sobre bebidas alcohólicas, cigarrillos, juegos de azar y petróleo diesel.

transables no constitutivas del núcleo exportador. Hubo, pues, mayor incitación relativa al desarrollo de actividades productoras de no transables. A lo largo de la década éstas fueron, en todo caso, las principales fuentes de creación de empleo.

Así, en el periodo 1991-2000 el conjunto de los servicios incrementó<sup>15</sup> su participación en el *empleo total* en más de 6 puntos porcentuales, alcanzando un 62.2% (Fosis, 2002). La estructura del *empleo asalariado* se deformó de manera análoga.

De 1980 a 2000 los obreros del sector terciario ganaron prácticamente 9 puntos dentro del empleo asalariado (cuadro 7). Principal contrapartida de ello fue la caída de participación de los asalariados medios del sector público, con una pérdida de más de 5 puntos. Consecuentemente, se ha asistido, a la vez, a una terciarización y a una privatización del empleo asalariado. Nótese igualmente que en 2000 la clase obrera industrial propiamente sólo representaba un 7.7% de la población económicamente activa.

Como los empleados públicos y la clase obrera industrial y minera han sido tradicionalmente los sectores asalariados más dinámicos en la acción colectiva, encontramos aquí otro factor explicativo posible de la debilidad actual del movimiento sindical.<sup>16</sup> En el mismo sentido, es probable que las actividades comerciales y de servicios permitan una relativa atomización de los puestos de trabajo, en contraposición con el nivel de coordinación que requiere la división del trabajo propia a los procesos industriales.

15. Comercio, transportes, comunicaciones, servicios financieros, administración pública, servicios de asistencia social y servicios personales y de los hogares.

16. Históricamente el sindicalismo chileno emergió en el sector minero hacia comienzos del siglo XX. Luego de la fundación de la Central Única de Trabajadores en 1952, se constituyó como alianza entre empleados públicos y obreros industriales.

*Cuadro 7*  
*Estructura de la clase asalariada (porcentaje de asalariados)*

	1980	1990	2000
Asalariados agrícolas	11.5	14.2 (10.0)	10.9 (7.7)
Obreros	35.7	40.3 (28.3)	40.8 (29.0)
Minería	2.2	1.4 (1.0)	0.7 (0.5)
Industria y construcción	19.6	17.5 (12.2)	17.3 (12.3)
Comercio y servicios*	13.9	21.4 (15.0)	22.7 (16.2)
Empleados domésticos	10.0	9.3 (6.5)	7.0 (5.0)
Asalariados medios	42.8	36.1 (25.3)	41.3 (29.4)
Públicos	15.8	9.9 (6.9)	10.5 (7.5)
Privados	27.0	26.3 (18.4)	30.7 (21.9)
Total	100.0	100.0 (70.1)	100.0 (71.1)

Entre paréntesis, la participación en la población económicamente activa.

\* trabajadores manuales en estas actividades.

Fuente: elaborado con datos de Fosis, 2002.

Esto acarrea dos consecuencias negativas para la acción colectiva de los trabajadores. Por una parte, en el sector terciario es más fácil individualizar los rendimientos y, por consiguiente, el trato de los trabajadores. Por otra parte, la paralización de faenas como medio de presión debe concitar un acuerdo más vasto entre los trabajadores, en la medida en que el encadenamiento de tareas es menos riguroso y que la interrupción en un punto tiene efectos menos drásticos sobre el conjunto.

Estos obstáculos institucionales y estructurales a la acción colectiva de los asalariados contribuyen a un rasgo notorio del patrón de funcionamiento de la economía chilena: la elevada desigualdad en la distribución del ingreso. Como puede apreciarse en el cuadro 8, durante los años noventa la desigualdad no sólo fue alta, sino que permaneció constante según el coeficiente de Gini, y se agravó según

otros indicadores. El patrón de crecimiento chileno es, en tal sentido, concentrador y excluyente.

*Cuadro 8*  
*Indicadores de distribución del ingreso de los hogares*

	1990	2000
Gini	0.58	0.58
Índice 20/20 <sup>17</sup>	14.0	15.3
Índice 10/40 <sup>18</sup>	3.5	3.6

Fuente: Mideplan.

Cierto es que el gasto social ha ejercido un efecto corrector<sup>19</sup> no despreciable de la desigualdad: en 2000 el índice 20/20 baja de 15.3 (antes de la corrección) a 8.3 (después de la corrección). A pesar de la satisfacción que esta corrección pudiera dar a los responsables de la política social, la interpretación es ambigua.

Es inquietante, en efecto, que no se manifiesten los principales efectos esperados de la política social. Recuérdense que el gasto social ha sido presentado como inversión social, es decir como mecanismo que dota a los individuos de capital humano para que puedan superar las situaciones de pobreza o precariedad por sí mismos. La persistencia del nivel de desigualdad en la distribución del ingreso autónomo muestra que eso no está ocurriendo. A menos que se trate de un problema de plazos de maduración, encontramos aquí un factor de cuestionamiento de la política social.

17. Índice 20/20: Cociente entre el ingreso promedio del quintil más rico y del quintil más pobre.

18. Índice 10/40: Cociente entre el ingreso promedio del decil más rico y de los quintiles más pobres.

19. Tal efecto ha sido estimado agregándose al ingreso autónomo de los hogares los subsidios monetarios recibidos y una imputación de los beneficios de los programas de salud y educación. Se obtiene así el ingreso llamado total.

Es posible que para obtener rendimientos elevados de la inversión social se requieran condiciones globales que sobrepasen las posibilidades de los individuos. En ese caso, las personas no estarían encontrando en el entorno económico la posibilidad de valorizar un capital humano cuyo mejoramiento podría ser real.

### Comentarios finales

No obstante los importantes progresos sociales que hubo en Chile en la década de los noventa, se constata que los déficits sociales son aún considerables, y que en la segunda mitad de la década el ritmo de progresión disminuyó, desapareciendo incluso en ciertas áreas. La interpretación que proponemos aquí es que ese perfil de evolución se debe en parte a la confrontación de dos lógicas contrapuestas.

Por una parte, la de los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura militar, los cuales, conforme a su inspiración, aplicaron políticas sociales ambiciosas. Por otra parte, la del sistema legado por esa dictadura que, fundado en la idea de responsabilidad individual, restringe considerablemente las posibilidades de acción colectiva de los asalariados y es ajeno a la idea de solidaridad social. Sistema, también, que otorga a sus partidarios una posibilidad de defensa eficaz, desde una representación parlamentaria desproporcionada en relación a la votación del cuerpo electoral. Así, el gasto social y los proyectos de reforma laboral han sido, de una u otra forma, arbitrados por la oposición, con todos los límites que ello supone.

De cualquier forma, gran parte de los avances sociales logrados estuvieron ligados al fuerte crecimiento del producto por habitante, superior a 7% anual en la primera mitad de los años noventa. Este fue directamente un factor de disminución de la pobreza y, como se demostró, la principal fuente de expansión del gasto social.

Así, en los años noventa los gobiernos democráticos pudieron concentrarse en una política social de envergadura *porque hubo* crecimiento, pero aquella no indujo, como se pretendía, una dinámica endógena de corrección de la desigualdad. Como el concepto de inversión social no funcionó, la política social mantuvo, a pesar de todo, una coloración asistencial.

La ralentización del crecimiento económico que se produjo luego de la crisis asiática, y que se ha mantenido, altera los datos del problema. Sobre todo si se admite, como algunos lo han expresado (Moguillansky, 2000), que se trata de un freno estructural ligado al potencial exportador chileno.

Es probable entonces que en el futuro se deban aplicar políticas públicas que favorezcan una diversificación de las exportaciones chilenas, visto que la ausencia de diversificación espontánea frena el crecimiento económico. Esto sobrepasa el campo de la política social, tal como ha sido concebida en tanto factor de desarrollo a través del aumento del capital humano de los individuos. Se trata más bien de crear un contexto general de dinamización de las capacidades productivas colectivas e individuales de la sociedad. Ello no excluye la política social, pero la inscribe en una verdadera estrategia de desarrollo. En suma, se trata de pasar de una situación donde hay políticas públicas porque hay crecimiento, a otra donde las políticas públicas contribuyen al crecimiento. 📧

## Bibliografía

- Aedo, C. y C. Sapelli, "El sistema de salud en Chile: reade-cuar el mandato y reformar el sistema de seguros", en *Estudios Públicos*, núm. 75, invierno, 1999.
- Arenas de Mesa, A., *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, Cepal (serie Financiamiento del desarrollo, núm. 105), 2000.
- Asesorías Estratégicas, *Tendencias emergentes en la negociación colectiva: el tránsito del contrato al convenio*, Cuadernos de Investigación, núm. 11, Dirección del Trabajo, 2000.
- Casen, Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, Ministerio de Planificación y Cooperación, varios años.
- Cox, A. y S. Edwards, "Reformas económicas y mercados laborales: aspectos relativos a políticas y lecciones derivadas del caso chileno", en *Estudios Públicos*, núm. 78, otoño, 2000.
- Encla, "Encuesta Laboral 1999", Dirección del Trabajo, 2000.
- Eyzaguirre, B. y C. Le Foulon, "La calidad de la educación chilena en cifras", en *Estudios Públicos*, núm. 84, primavera, 2001.
- Fosis, "Impacto del mercado laboral sobre la pobreza", Fondo de Solidaridad e Inversión Social, 2002.
- Hardy, C., "Las políticas sociales en América Latina en los noventa", Fundación Chile 21, abril, 2001.
- López, M., "Flexibilidad laboral chilena y principio de protección de la fuente del empleo", Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, 1999.
- Mideplan, "Balance económico y social 1990-1999", Ministerio de Planificación y Cooperación, 1999.
- Moguillansky, G., "El largo plazo se construye hoy", Fundación Chile 21, Colección Ideas, núm. 4, septiembre, 2000.

## Bibliografía

- Morgado, E., “Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo”, Cepal (serie Reformas Económicas, núm. 32), 1999.
- Organización Internacional del Trabajo, *Key indicators of the labor market*, ILO, 1999.
- Pizarro, C., “La primera reforma tributaria durante el gobierno de transición: concertación y debate”, en C. Pizarro y Raczynski D. (eds.), “Políticas económicas y sociales en el Chile democrático”, Cieplan-Unicef, 1995.
- Raczynski, D., *La estrategia para combatir la pobreza en Chile. Programas, instituciones y recursos*, Cieplan, 1995.
- Uthoff, A., *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes*, Cepal (serie Financiamiento del desarrollo, núm. 112), 2001.