

El Rol del Estado Chileno en el Desarrollo de las Políticas de Bienestar

CLAUDIO ALEJANDRO OLMOS

Bibliotecólogo Documentalista, Universidad Tecnológica Metropolitana. Magíster Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización, Universidad de Chile

claudiolmos@gmail.com

RODRIGO SILVA

Cientista Político, Universidad Diego Portales. Magíster Ciencias Sociales con mención en Sociología de la Modernización, Universidad de Chile

rodrigo.silva.jerez@gmail.com

Resumen: En el presente artículo se ofrecerá un análisis socio-histórico acerca del rol del Estado chileno en el desarrollo e implementación de políticas de bienestar social a lo largo el siglo XX y comienzos del siglo XXI. En primera instancia se realizará una descripción analítica del tipo de Estado que primó en Chile a lo largo del siglo XX. Luego se describirá el cambio estructural llevado a cabo por el régimen militar, se discutirá sobre las continuidades y/o rupturas que presenta el Estado con el modelo de desarrollo neoliberal impuesto bajo la dictadura, para finalmente -y a modo de conclusión- exponer brevemente algunas reflexiones derivadas del análisis de las políticas públicas formuladas en la actual "matriz de desarrollo mixta", bajo los gobiernos de la concertación y el actual gobierno de derecha.

Palabras clave: estado de bienestar, estado residual, desarrollismo, políticas sociales, neoliberalismo, desarrollo socioeconómico.

Introducción

Los cambios de roles que ha asumido el Estado en Chile durante determinados procesos histórico-políticos no sólo han implicado variaciones en la orientación de las políticas públicas, sino que también han significado reformas en los modelos de desarrollo económico y social del país. Al observar desde una perspectiva socio-histórica la construcción del Estado en Chile durante el siglo XX es posible identificar distintos modelos de desarrollo y sus correspondientes visiones sobre el rol del Estado en el ámbito social y en el modelo económico-productivo. Al dar cuenta de los cambios políticos ocurridos en Chile en el último siglo, también se está describiendo la amplitud -o repliegue- de las funciones del Estado en la vida social, en el funcionamiento del mercado y de la forma de cautelar los derechos y garantías de los ciudadanos.

Al centro de la discusión sobre la función social que debe asumir el Estado se encuentra también la profundización, expansión y asentamiento del capitalismo -y su raíz ideológica, el liberalismo- en la sociedad chilena. El debate sobre el lugar que debe ocupar el mercado, las facilidades o "atajos" para su autorregulación y las modalidades para que los sectores más vulnerables se inserten en la sociedad, ha sido una discusión que data en nuestro país de principios del siglo XX hasta nuestros días, con énfasis en distintas coyunturas históricas nacionales e internacionales como la crisis mundial de 1929, los gobiernos desarrollistas, el golpe de Estado de 1973, el Consenso de Washington y la reciente quiebra de los bancos de inversión en Estados Unidos. La precarización del rol de lo público en el con-

texto actual de un Chile inserto en la globalización financiera del capitalismo transnacional, actualiza la importancia de discutir la función del Estado como ente regulador de la economía, redistribuidor de riquezas y productor de bienestar social.

El Desarrollismo y la Industrialización por Sustitución de Importaciones

La historia del proyecto desarrollista en Chile estuvo condicionada por los avatares sociales y políticos de principios del siglo XX, donde las figuras y caudillos cambiaban frecuentemente sus alianzas políticas pero compartían la idea central del progreso industrializador del modelo desarrollista, en sus dos dimensiones, económico y social. La clase política completa, a inicios de la década del 20', asumió este tipo de estrategia de desarrollo guiado por el Estado como el modelo económico a implementar para la modernización industrial y social del país.

Durante el Gobierno de Alessandri Palma en 1924, se realizaron importantes reformas en el campo de la protección social. Se promulgó un primer conjunto de leyes que incluían políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los grupos de presión emergentes, grupos que correspondían a los primeros movimientos obreros que exigían leyes de esta índole. Estos cuerpos legales tenían como finalidad regular: *"los contratos de trabajo, los sindicatos, el derecho a huelga y las indemnizaciones por accidentes de trabajo"*. Esto generó también, entre 1924 y 1925, la necesidad de establecer impuestos a las rentas y el impuesto global complementario con tasas progresivas. Del mismo modo, las nuevas leyes requirieron la creación de nuevas instituciones y el aumento del personal, con el consiguiente incremento del gasto fiscal en el área social².

En 1925 se dictó una nueva Constitución mediante la cual se estableció un sistema Presidencialista Democrático, terminando con el régimen parlamentario que generó fuertes crisis institucionales a finales del Siglo XIX. Por medio de esta nueva legislación se instauró una base institucional para el desarrollo de los posteriores procesos sociales que ayudaron a constituir la llamada *"matriz sociopolítica clásica"*³ basada en elementos como una institucionalidad económica relativamente moderna, democratización política y protección social al amparo del Estado⁴.

En 1929 la llamada "Gran Depresión" internacional afectó a Chile de forma violenta, más que a otros países de América Latina y el mundo. En Alemania se había creado el salitre sintético en 1913, por lo que la cuota de mercado y las ventas de ese mineral tuvieron una gran disminución hasta volverse casi nulas. Esto destruyó por completo la economía chilena, la cual de por sí era bastante frágil. Los efectos de la crisis impulsaron al Estado a abandonar el modelo de crecimiento hacia afuera que

1 Schokolnik, M; Bonnefoy, J (1994). "Propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile" UNICEF, p. 11

2 Arellano, J (1985) "Políticas sociales y desarrollo. Chile, 1924-1984". CIEPLAN, Santiago.

3 Término acuñado por Manuel Antonio Garretón para describir la relación históricamente acotada que emerge de la configuración e interacción entre Estado, sistema político y base social. El tipo societal resultante de esa simbiosis Garretón lo denominara "Matriz socio-política".

4 MIDEPLAN (2005) "Componentes Centrales de un Sistema de Protección Social Sustentable: El Nuevo escenario Social en Chile", Santiago, p. 88.

era el dominante hasta la época⁵. La estrategia elegida para sortear la crisis fue la “*Industrialización por sustitución de importaciones*” - en adelante ISI-. Este modelo constituyó una política económica proteccionista, bajo la cual se aumentó el precio de los productos extranjeros estimulando su sustitución por productos nacionales, de modo que la ampliación de la demanda incrementara la industria del país y por ende las fuentes laborales. En Chile la adopción del ISI implicó la disminución de las importaciones desde Europa lo que fue acompañado de políticas de expansión de la demanda interna y control del tipo de cambio. Durante este período se produjo un fuerte estímulo a la industrialización y al desarrollo de las instituciones del Estado Chileno.

El impacto del modelo ISI en la estructura productiva del país, generó un tímido desarrollo industrial que permitió elaborar productos internos que antes eran importados. A partir de estas nuevas fuentes laborales se produjo la expansión de una clase media de funcionarios y trabajadores asalariados, la cual a través del consumo se transformó en el principal motor económico que estimuló el mercado interno de la economía chilena. El Estado potenció por tanto una política social de carácter mixto, que favorecía por un lado a la protección del trabajador asalariado y por otro a la creciente clase media. El aumento del gasto estatal en servicios y prestaciones sociales generó toda una institucionalidad encargada de gestionar la política social a través de ministerios y servicios públicos como forma de enfrentar la problemática social. En la primera mitad del siglo XX las políticas económicas y sociales desarrollistas del Estado chileno lo transformaron en el principal actor, tanto de la industrialización del país, como de la promoción de su trascendental cambio social⁶. Este rol estatal alcanzó su clímax hacia el fin de los años 1960 y principios de los 70, cuando encabezó las profundas reformas y transformaciones revolucionarias que tuvieron lugar en ese momento.

Hacia fines de los años cincuenta el ISI comienza a colapsar. La inflación y el desempleo fueron signos de severos problemas producto de la aplicación de las medidas proteccionistas sobre la economía, que a pesar de mostrar índices de mejoramiento en cuanto a la calidad de vida y acceso a los servicios en la población, auguraba para este modelo un muy mal escenario futuro.

La Consolidación de las Políticas de Bienestar

Durante el mandato del Presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970) el gobierno incorpora la redistribución del ingreso como uno de sus objetivos prioritarios. Para alcanzar esta meta se expandieron los beneficios y se incorporó a sectores tradicionalmente marginados, como lo eran campesinos y sectores urbanos pobres⁷. Como consecuencia, el gasto público social se duplicó en términos reales, y alcanzó a cerca del 20% del PGB en 1970⁸. Además se fomentó la industria de las telecomunicaciones y

5 “Crecimiento hacia afuera” o modelo primario exportador. En este modelo el sistema económico y productivo del país se funda principalmente en la exportación de materias primas y recursos naturales -en el caso del Chile de principio del siglo XX los commodities principales eran el salitre y el cobre-.

6 Riesco, M (2006) “¿Un Nuevo Estado de Bienestar Desarrollista en Formación? Chile en América Latina”. INTERNATIONAL FORUM on the Social Science – Policy Nexus. Buenos Aires. Disponible en: http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Pub_MR/Ensayos/Paper_BAires_Esp.html

7 Schokolnik; Bonnefoy. Ob. cit. p. 12.

8 *Íbid.*

la industria petroquímica, y se dio comienzo a un proceso de reforma agraria y nacionalización o “chilización” del cobre que más tarde concretaría el gobierno de la Unidad Popular (UP).

El gobierno del Presidente Salvador Allende Gossens (1970-1973) tenía un espíritu eminentemente anticapitalista. El programa económico de la UP se enfocó en una política redistributiva en pos de la democracia económica, basada en cambios estructurales en la propiedad mediante un programa de nacionalizaciones dirigido a la gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón; la banca, el comercio exterior y los monopolios estratégicos. La transformación de la estructura productiva, planteada por el gobierno de la Unidad Popular, encontró en CORFO una herramienta efectiva para la realización de una amplia política de estatización de empresas de las más diversas áreas, llegando la institución a controlar más de 500 unidades productivas hacia 1973. Por otra parte se redujeron las tarifas de los servicios públicos y aumentaron los salarios mediante emisión de circulante del Banco Central provocando una fuerte inflación que llegó a un 293% en 1973⁹.

En el periodo transcurrido de 1964 y 1973, el Estado fue el responsable de generar la oferta de los bienes y servicios básicos como educación, servicios sanitarios, sistema de salud y construcción de viviendas, y a la vez, incentivó la demanda de estos bienes y servicios mediante la concientización de la población acerca de la importancia social de extender los bienes y servicios básicos a las clases populares y sobre el derecho de la ciudadanía a demandar al Estado por su provisión. El Estado juega un rol integrador, que acoge las demandas sociales y si bien no logra superar totalmente la pobreza ni las desigualdades, “instaló nociones de solidaridad, compromisos colectivos y proyectos compartidos, todo ello en el marco de un clima y sentimiento de amparo estatal”¹⁰. En este periodo el Estado chileno se organiza adoptando la lógica de la planificación económica. Se establecen mecanismos de regulación, se estimulan y se acepta la organización de la sociedad civil y una serie de formas de consenso y colaboración entre los principales actores productivos, creando una suerte de Estado de Bienestar. Para Jesús M. Gómez “la manifestación más clara de la consolidación del Estado del bienestar es su propia configuración como “economías mixtas”, en donde coexisten un sector privado, en el que el mercado domina como mecanismo asignador, y un sector público con una actividad intervencionista más o menos intensa”¹¹. Aquí se pueden diferenciar los modelos económicos de Europa, que claramente apuestan por una presencia mayor del Estado, y las economías de Estados Unidos y Japón, con una presencia estatal mucho más débil.

Durante este periodo el país vivió un proceso de rápido crecimiento ligado al modelo ISI, que propiciaba el desarrollo social debido a la creciente participación que adquirió el Estado, principalmente en el ámbito de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Algunos indicadores que dan cuenta de los avances sociales de este periodo son la disminución de la tasa de analfabetismo, extensión de la cobertura de la educación básica, profesionalización de la atención de salud, disminución de la mortalidad infantil, entre otros. La economía creció asimismo a un ritmo constante, a lo largo de todo el período desarrollista, culminando en el ciclo económico 1958-71, que mostró el crecimiento del

9 MIDEPLAN Ob. cit. p. 11.

10 Raczynski D; Fernández M (2005) “Racionalidad en las decisiones de políticas hacia la pobreza en América Latina. Análisis político institucional y comparativo de países” Proyecto FONDECYT. p.4.

11 Gómez, J “El Estado del Bienestar y el reto de la solidaridad”. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*. Número 10, pp. 263-264.

producto interno bruto más acelerado del siglo, que no sería superado sino en los años 1990¹².

Al término de la década de los 60's y comienzo de los 70's, se podía evidenciar un marcado contraste entre los avances en el plano social por la consolidación de las políticas de bienestar, con un desbarajuste macroeconómico que se reflejaba en una enorme inflación que disminuía el poder adquisitivo de las clases medias y principalmente de los sectores populares. El aumento del gasto social sumado a un gestión económica ineficiente para generar recursos fiscales necesarios para el financiamiento de dichas políticas, fueron creando periódicos descalabros macroeconómicos que desembocaron en un déficit estructural de la economía chilena.

La Dictadura Militar y el Desmantelamiento de las Políticas de Bienestar Social

Las contradicciones internas arrastradas por el modelo ISI, se vieron agudizadas con una nueva crisis económica y comenzaron a hacer inevitable el declive de esta política de desarrollo socioeconómico. La crisis del Estado de Bienestar europeo -que era el referente socialdemócrata del ISI-, el decaimiento de los regímenes socialistas y la irrupción del enfoque neoliberal llevaron al Estado a su expresión mínima, como ente regulador subsidiario de las fallas del mercado. El rol estatal pasa centrarse en focalizar la pobreza y apoyar sólo a quienes no pueden acceder a los beneficios que genera el crecimiento.

La inflación y los conflictos sociales hicieron que se fortaleciera la idea en algunos sectores sociales -principalmente de derecha- de apoyar el advenimiento de un gobierno militar, ya que veían en ellos la oportunidad perfecta de avanzar hacia la instalación definitiva de una economía que respondiera al paradigma neoliberal. Así, el 11 de septiembre de 1973, mediante un golpe de estado conjurado por los grupos oligárquicos con intereses económicos, las Fuerzas armadas y la CIA, se instauró un régimen militar, institucionalizado en una junta de gobierno encabezada por el Comandante en Jefe del ejército, el General Augusto Pinochet.

En los primeros años del gobierno militar surge la necesidad de realizar un proceso de ajuste estructural y de estabilización económica, característico del modelo neoliberal y que se define por la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos, reducir la inflación, retirar el Estado de la actividad productiva y aumentar la participación privada, incrementar las exportaciones como motor de la economía, acrecentar competitividad interna de las empresas y modernizar aparato del Estado. Se aplicaron medidas para controlar la inflación, las que tuvieron como consecuencia una reducción del 30% en el gasto fiscal. Asimismo, se comenzó a desmantelar el aparato estatal sobre todo el sistema empresarial estatal por medio de privatizaciones, inclusive de algunas áreas tradicionalmente pertenecientes al Estado como es el sistema de pensiones y la atención en salud¹³.

El gobierno militar dio un giro totalmente opuesto al modelo ISI, al iniciar una política de privatización, amparadas por la ideología neoliberal hegemónica en la década de los 80' que se expresó en

¹² Riesco, *Ob. cit.*

¹³ *Ibid*, p. 15.

la aplicación de las políticas diseñadas por el "Consenso de Washington" que proponía una receta para alcanzar el desarrollo si es que se cumplían condiciones como la reducción del Estado, la liberalización financiera, la desregulación de los mercados, las privatizaciones de empresas estatales y la convertibilidad monetaria. Estos cambios -que en Chile se aplicaron al pie de la letra-, transformaron radicalmente el rol del Estado modificando la relación entre este la sociedad, la cultura, el sistema político y el mercado, tomado este último un papel preponderante, como el eje orientador de las direcciones de las otras dimensiones.

Esta ola privatizadora comenzó por devolver gran número de las empresas estatizadas por la UP a sus antiguos dueños y culminó con el traspaso al sector privado – a precios de quiebra- de grandes empresas públicas como ENDESA y ENTEL entre otras. La apertura desmedida de las fronteras económicas bajo la dirección de los "chicago boys"-grupo de jóvenes economistas formados en la Universidad de Chicago y seguidores de la política monetarista de Milton Friedman- tuvo como consecuencia temprana el endeudamiento externo del Estado chileno que hizo caer a la banca con la crisis de la deuda mundial. La prioridad macroeconómica de estabilización de las arcas fiscales contrajo el gasto en términos de políticas públicas. Se propugna el crecimiento económico como la fórmula que llevará a convertir a Chile en país desarrollado. En los años siguientes y como resultado de la reestructuración económica -que entre otros efectos tuvo altas tasas de desempleo, inflación y caída de los salarios reales- se implementó la llamada red social que consistió en un esquema de concentración de los recursos en las áreas consideradas prioritarias: madre-niño, nutrición y extrema pobreza, dejando a los otros sectores sociales excluidos de las políticas sociales del Estado.

Este cambio fundamental en el rol del Estado se tradujo en una serie de cambios en las políticas públicas que se pueden resumir en¹⁴:

- Drástica reducción de recursos, afectando con particular intensidad vivienda, salud y educación (y dentro de ellos, las mayores reducciones en inversión y remuneraciones para el personal en esos sectores).
- Transferencia de funciones ejecutivas y reubicación de servicios al sector privado y desconcentración geográfica de ministerios y servicios.
- Introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos públicos (subsidio a las demandas).
- Implementación de medidas concretas dirigidas a reducir literalmente los programas universales y focalizar los recursos públicos para ser gastados en los segmentos más pobres de la población.
- Desarrollo de programas sociales compensatorios para situaciones de extrema pobreza.
- Debilitamiento del poder de los trabajadores y de los sindicatos con un estricto control de la expresión colectiva de demandas sociales.

14 Garretón, M. A (2000) "Política y Sociedad entre dos Épocas. América Latina en el cambio de Siglo". Homo Sapiens, Argentina.

Las reformas del régimen militar también tuvieron un carácter administrativo. *“En cierto sentido se trató de cambios que respondían a la concepción “weberiana” de la época en materia de la administración del Estado, por la centralización de decisiones claves y las rigideces administrativas y estatutarias... () Por otro lado, la descentralización en la prestación de numerosos servicios llevó a una municipalización poco democrática, ideologizada y con escaso criterio de realidad, cuyos efectos persisten hasta hoy”*¹⁵. Por tanto, se trató de una transformación estructural del modelo administrativo clásico, en que se redujo el aparato burocrático, se incorporó al mundo privado en la gestión pública, y se restaron atribuciones al estado central por medio de una descentralización municipal.

Fue en este contexto que se privatizó la previsión, surgiendo el sistema privado de pensiones, basado en la capitalización individual a cargo de instituciones con fines de lucro, las AFP. Se abrió paso a los seguros de salud privados, apareciendo las Instituciones de Salud Previsional -ISAPRES. Simultáneamente, se redujo el gasto social en este sector, lo que causó un enorme deterioro de los hospitales públicos. Respecto de la educación, el Estado traspasó a las municipalidades los liceos y colegios que tenía el gobierno central y se permitió a inversionistas privados incorporarse al sistema universitario, surgiendo numerosas universidades que han asumido un rol muy importante en el desarrollo de la educación superior.

El modelo neoliberal de la dictadura militar asumía que el “costo social” era de carácter temporal y que debía ser enfrentado mediante políticas temporales y asistenciales¹⁶. Es decir, se basaba en la idea de que si se lograba una estabilización de la economía, inevitablemente esto redundaría en un desarrollo social satisfactorio de tal forma la política social solo cumple un rol paliativo frente a las crisis económicas de la época, focalizando su atención en los sectores de ‘extrema pobreza’ que se habían multiplicado por los efectos nefastos de las políticas neoliberales, creándose amplios sectores, principalmente en las periferias de las ciudades, donde la miseria y el descontento era el común denominador. Esta situación de precariedad económica fue formando un descontento generalizado en la población. Hacia finales de la década de los 80’s el régimen de Pinochet llamó a un plebiscito donde midió su fuerza contra la nueva coalición de partidos que buscaban el fin de la dictadura. El resultado fue favorable a aquellos que buscaban retornar a un régimen democrático.

El Retorno a la Democracia y la “Corrección” del Modelo Neoliberal

El primer gobierno democrático post Pinochet, de Patricio Aylwin, definió la tarea nacional en términos de *“transición a la democracia”* y apuntó hacia la idea de una *“Transformación Productiva con Equidad”*, manteniendo los equilibrios macro-económicos y buscando corregir los efectos sociales del modelo económico.

Esta nueva fase de desarrollo buscó potenciar el tema social mediante una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad, cimentando una nueva visión sobre las políticas sociales: *“se inserta como un componente de la estrategia de crecimiento con equidad cuya función es asegurar la igualdad de oportunidades, superando la visión básicamente asistencial de las políticas sociales implementadas durante*

¹⁵ Marshall, J y Waisbluth, M (2007). “Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad” en Foco 122, Expansiva UDP. p. 3.

¹⁶ MIDEPLAN Ob. cit. p. 90.

el régimen militar¹⁷. Esta estrategia corresponde a un modelo de desarrollo económico, que se sustenta en dos ejes fundamentales: el mercado como principal forma de organización económica y un Estado esencialmente regulador de las imperfecciones del mercado. Este sistema constituye un modelo mixto -o híbrido- de Estado/Mercado, en que el Estado no pretende garantizar el bienestar de las personas sino que busca maximizar las oportunidades para que los individuos alcancen su bienestar sea cual sea la visión individual de bienestar que tenga¹⁸. Esto supone un cambio fundamental de lo que fue la noción misma de Estado durante la primera mitad del siglo XX en Chile, la cual presumía que el Estado era el encargado natural de proveer servicios sociales y garantizar el bienestar de las personas, así como el principal promotor del desarrollo.

En este periodo, al principio de los 90', se retoman temas clásicos en el área social como la educación, el acceso a la justicia y la salud. La nueva tendencia es a operar mediante proyectos y programas, abiertos a ejecutores privados que se enmarcan dentro de la lógica de la modernización del Estado y la gerencia pública. Surge además como eje central el trabajo de políticas orientadas a igualar las condiciones de oportunidades, por lo que se generan nuevas metodologías de focalización y se integran actores, como el llamado "Tercer Sector" -Ongs, Agencias internacionales, voluntarios, entidades filantrópicas- a esta labor social la cual hasta ese momento era prácticamente monopolio absoluto del Estado. Se acentúa el trabajo de desarrollo local con énfasis en la participación de los beneficiarios y se ensayan nuevas fórmulas para traspasar la acción estatal desde lo asistencial a programas de tipo promocional, en los que se busca instalar capacidades y entregar herramientas para la autogestión de los sectores vulnerables. Para financiar estas políticas se implementaron reformas tributarias con la finalidad inyectar recursos al gasto social muy deficitario durante el régimen militar. Con esta inyección de recursos se fortalece el rol de la política social reorientándola desde un asistencialismo básico a una mejora de la cobertura y focalización de los recursos, como también a la entrega bajo criterios de calidad estandarizados y equidad de los servicios sociales básicos, priorizando los programas de inversión social.

En una primera etapa de esta transición las políticas públicas estuvieron orientadas para cubrir las brechas dejadas por el período anterior¹⁹, a la democratización de los gobiernos municipales, a la mejora de las condiciones de trabajo en el sector público, a través de incrementos salariales y el reconocimiento y formalización de asociaciones de funcionarios. También se inició la modernización de algunos servicios, como Impuestos Internos, Tesorería, Fondo Nacional de Salud y el Registro Civil.

Posteriormente, durante el gobierno de Frei, se desarrollaron una gama de políticas públicas tendientes a modernizar la gestión pública, "incluyendo la calidad del servicio, la participación ciudadana, la transparencia, la probidad, la gerencia pública y la creciente incorporación de nuevas tecnologías a la gestión"²⁰. Este énfasis económico se ha ratificado en el plano internacional con la firma de numerosos tratados de libre comercio y de cooperación tanto con países del MERCOSUR como con economías más

17 Toloza, C; Lahera, E (1998). "Chile en los noventa". Presidencia de la República - DOLMEN Ediciones, Santiago de Chile. p. 313.

18 Waissbluth, M; Inostroza, J (2007) "Globalización y Reforma del Estado en Chile". Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, pp. 285 – 310.

19 Waissbluth. Op. cit. p. 4.

20 *Ibíd.*

desarrolladas como la de países europeos y asiáticos.

Las Políticas de Bienestar Social del Estado Chileno en la Última Década.

Con el cambio de siglo, desde el año 2000 en adelante, se han generado nuevos enfoques para hacer frente a los problemas de pobreza y exclusión. Respecto a las estrategias para alcanzar el desarrollo, Chile ha ido avanzando hacia una "matriz de desarrollo mixta" -o híbrida- en la cual se combina el proyecto neoliberal orientado cada vez más hacia los grandes mercados internacionales -en los que Chile se ha incorporado mediante acuerdos de libre comercio-, con un aumento en el gasto social que tiene como propósito disminuir las brechas sociales.

Un enfoque conceptual, interesante para caracterizar el Estado chileno de las última décadas es el propuesto por Titmus -citado en la obra Esping-Andersen- este diferencia entre Estados de Bienestar "Residuales" e "Universales o Institucionales": "En los primeros el Estado solo asume la responsabilidad cuando ha fallado la familia y el mercado, procura hacerse cargo de los grupos sociales marginales o necesitados. El segundo modelo se dirige a toda la población, es universalista y abarca un compromiso institucionalizado de protección social"²¹. En el modelo de "Estado Liberal-Residual" las instituciones de protección social solo entran en acción cuando falla la familia y el mercado, en el "Estado de Bienestar Institucional" los servicios de bienestar son funciones normales del Estado en una sociedad industrial moderna, proporcionan prestaciones universales independientes del mercado, operando sobre el principio de necesidad. Este último enfoque redirecciona el énfasis dado al gasto público del Estado, para concentrarse en los contenidos de los programas sociales de carácter universal del Estado de Bienestar, haciéndose cargo de hasta qué punto el empleo y la vida laboral están siendo integradas en la ampliación de los "Derechos de Ciudadanía" por el Estado.

Dentro de los lineamientos de políticas públicas declaradas en los programas de gobierno de la Concertación y el gobierno de Piñera, se puede encontrar una tendencia común enmarcada en una lógica de "Estado liberal-residual", en el cual se privilegia el rol regulador del Estado en el marco de reglas de libre competencia y por otro lado es un ente que promueve el estímulo y fomenta las iniciativas privadas. Esta tendencia se puede evidenciar en el programa de Lagos en iniciativas como: "Fortalecer la base empresarial privada, entendiéndola como la principal fuente de crecimiento y empleo"²². En el programa de gobierno de Bachelet se aprecian medidas que se enmarcan claramente en la lógica de Estado-liberal residual: "Se velará por mecanismos que aseguren la libre competencia y aumenten la innovación y los emprendimientos en la empresa privada. La nueva política de desarrollo contempla ampliar las oportunidades de acceso a las nuevas tecnologías para una mejor inserción y equidad en la Sociedad de la Información"²³. Bajo esta perspectiva el Estado se limita a ser un agente que incentiva al mercado para generar condiciones para que actividad productiva de los privados sea competitiva a nivel nacional e internacional. En el programa de Piñera el rol del mercado y principalmente de las iniciativas privadas son

21 Esping-Andersen, G (1993). "Los Tres mundos del Estado de Bienestar", Ediciones Alfons El Magnanim, Valencia. p 40.

22 Lagos, R (2000) "Programa de Gobierno: para crecer con igualdad: Primer gobierno del siglo XXI ". 31 p. Santiago. Disponible en: http://www.archivochile.com/Gobiernos/gob_rlago/de/GOBdelagos0002.pdf

23 Bachelet. Op. cit.

el eje principal en la estrategia para alcanzar el desarrollo. Se plantea que *"los países que han alcanzado el desarrollo son aquellos que han permitido a sus ciudadanos desarrollar su libertad, capacidad de iniciativa y espíritu emprendedor"*²⁴. Es por ello que políticas de orden asistencial como por ejemplo el ingreso ético familiar van acompañadas de políticas que fomentan el trabajo el trabajo y el emprendimiento como modificaciones a la Ley de Quiebras, capacitación, reducción de trámites y tiempos para la creación de empresas entre otras medidas.

Con respecto a las políticas de educación y salud, se puede apreciar cómo se combinan rasgos diferenciados y heterogéneos en cuanto al modelo de políticas públicas y el rol que asume el Estado. Por un lado un modelo liberal y por otro algunos matices y prestaciones de carácter universal funcionando articuladamente. La tendencia liberal se expresa en la presencia de los agentes privados, subsidiados por el Estado, en la oferta de servicios sociales (como salud y educación). Estos actores buscan el lucro y el beneficio económico en la prestación de estos servicios, generándose una demanda de los particulares por incursionar en actividades del ámbito de la educación (colegios particulares subvencionados) y de la salud (ISAPRES).

La tendencia universalista -pero solo en cobertura- en los modelos de política pública chilena, enfocadas al ámbito de la educación y la salud se expresa en una garantía de servicios mínimos asegurados a través de subsidios estatales. En el programa de gobierno de Lagos, propone una reforma a la salud que otorgue prestaciones de carácter universal, pero: *"En el área salud el gobierno pretende establecer una carta de derechos y deberes en salud, que definirá la oportunidad y calidad de los servicios de salud que tendrán garantizados todos los chilenos (Plan Auge)"*²⁵. Por otro lado una oferta más amplia de servicios proveídos por el mercado para los sectores sociales que puedan acceder a ellos.

A modo de síntesis podría decirse que las reformas económicas del régimen de Pinochet tuvieron como consecuencia que Chile pasara de un tener un Estado fuerte cuyas políticas sociales eran de carácter universal a uno de carácter residual, donde la preponderancia la tiene el mercado. Los cambios impulsados por los cuatro gobiernos de la Concertación -desde 1990 en adelante- apuntaron a disminuir el carácter focalizado y residual que se les dio a los servicios sociales del Estado, pero en ningún caso a cambiar el modelo de desarrollo económico. El actual gobierno de derecha, en tanto, se ha propuesto continuar con las políticas focalizadas impulsadas por los gobiernos previos, como es el caso específico de la red de protección social, pero no se plantea como objetivo ampliar la intervención del Estado hacia otros sectores sociales, ni mucho menos transformarla en una cobertura universal. Por el contrario, en el programa de Piñera se ha planteado como fórmula de desarrollo, la promoción y el incentivo de la responsabilidad individual, el emprendimiento y el esfuerzo personal, disminuyendo las trabas para aquello y otorgando apoyos focalizados, enfatizando en el concepto de "oportunidades" y restringiendo el concepto de "derechos". Esto constituye un retroceso en la tendencia de los gobiernos de ir gradualmente ampliando los servicios sociales y un retorno a las ideas más puras del neoliberalismo.

24 Piñera, S (2010). "Programa de Gobierno para el Cambio y la Esperanza". Disponible en: <http://pinera2010.cl/programa-de-gobierno/>

25 El Plan AUGE garantiza ciertos servicios de atención prescritos por el Estado e incluye algunos medicamentos para toda la población. De manera que si los ciudadanos requieren otros procedimientos no incluidos en este Plan, deben pagar por ellos. Esto genera una estratificación entre sectores de bajos ingresos que acceden a servicios mínimos, sectores medios, con acceso a un paquete más amplio y sectores altos con una canasta de servicios aún mayor.

Conclusiones

Desde una perspectiva analítica se puede afirmar que el tipo de desarrollo que ha fomentado el Estado chileno desde el retorno a la democracia hasta la actualidad se podría caracterizar como una suerte de *“Matriz Neoliberal Corregida”* que reproduce un modelo de *“Estado Residual”* en el desarrollo de políticas de bienestar social.

El modelo chileno de desarrollo económico implementado desde un Estado liberal-residual es profundamente excluyente de amplios sectores de la población. El caso chileno es expresión de dos modelos de desarrollo neoliberal en función de la globalización económica, diferentes entre sí, pero continuadores del mismo estilo de desarrollo avalado por el Estado. El primero implementado por Pinochet y que Castells llama autoritario-liberal-excluyente; y el segundo implementado por la Concertación y llamado por el autor liberal-democrático-incluyente²⁶. Siguiendo posturas más críticas- como la *“tesis del transformismo”* del sociólogo Tomás Moulian- se puede evidenciar que las políticas seguidas desde 1990 serían una especie continuidad del modelo instaurado en el régimen militar, que correspondería a una *“fase constitucional”* de la dictadura después de 1980: *“la Concertación no ha creado un proyecto, más bien administra con experticia el diseño de modernización del Gobierno militar, marcado por el sello neoliberal”*²⁷.

En la misma línea, Gabriel Salazar y Julio Pinto señalan de manera perentoria: *“es un hecho que en materia de estrategias de desarrollo, los gobiernos de la Concertación han optado por mantener el curso adoptado por la dictadura...() pero con una mayor sensibilidad frente a las inequidades sociales”*²⁸. La estrategia neoliberal se consagró en Chile por la imposición de un modo de crecimiento basado en las exportaciones, que deprimió el consumo promedio y el gasto público, deterioró la distribución del ingreso y el consumo, que desreguló el mercado de bienes, estableció una relación salarial desregulada y un modelo de empresa ultra-concentrado y ninguno de esos elementos fundacionales de la dictadura fueron distintos en el modelo de desarrollo administrado por la Concertación: *“Consecuentemente, parece justificado considerar ambos períodos como parte de la misma estrategia estatal de desarrollo que el país ha venido experimentando desde las últimas décadas del siglo XX, y que predomina hasta hoy”*²⁹.

Aunque muchos políticos afirman que la transición hacia la democracia en Chile ha finalizado³⁰, esta idea es contraria a la opinión de muchos sectores de la sociedad, que todavía aprecian la existencia de ciertos enclaves autoritarios que son funcionales al funcionamiento del modelo neoliberal instaurado por la dictadura. Ejemplo de ellos son el sistema electoral binominal, las AFP, el débil papel de los sindicatos, precarizaron de la educación y salud pública, privatizaciones de empresas públicas y sin ir más lejos, la propia constitución política heredada del gobierno militar y solo levemente corregida

26 Castells, M (2005) *“Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial”*, Fondo de Cultura Económica, p. 164

27 Moulian, T (1998) *“Páramo del ciudadano”*, en *Chile Actual: Anatomía de un mito*, LOM-ARCIS, Santiago, Chile, p. 26.

28 Salazar, G; Pinto, J (1999) *“Historia Contemporánea de Chile, Estado, Legitimidad, ciudadanía”*. Ed. LOM. Tomo III. p.61.

29 Riesco. Op. Cit.

30 Entre ellos: Ricardo Lagos, la ex presidenta Bachelet, el actual presidente Piñera y casi toda la clase política con representación parlamentaria.

durante el gobierno de Ricardo Lagos.

Estos elementos constitutivos de modelo de desarrollo chileno, infiltran las configuraciones de las relaciones entre Estado, sistema de representación / partidos políticos y base social, y al producirse un correspondencia entre estas dimensiones, evidencian un modelo neoliberal de “Estado Mínimo/ Mercado Máximo” heredado casi intacto de la dictadura, donde los cambios políticos no solo no lo ha modificado, sino a permitido su continuidad y su profundización, legitimándolo como una especie de “Vía Chilena al Desarrollo” y como único modelo económico “exitoso” posible de exportar para el resto de los países latinoamericanos.

Este modelo mantiene las relaciones de desigualdad entre los estratos socioeconómicos, ya que conserva y reproduce el status de los distintos sectores de la estructura social generando así una dualización en el acceso a estos servicios, en la que los sectores socioeconómicos bajos resuelven sus necesidades por la asistencia entregada por el Estado y en cambio las clases medias y sectores más acomodados acuden a los servicios proveídos por el mercado para satisfacer sus demandas de salud y educación. Este es un modelo de crecimiento económico, que se basa principalmente en la explotación de los recursos naturales y en las fuerzas transnacionales de mercado, pero no es un modelo de desarrollo social. Crecimiento económico y desarrollo social no van de la mano.

Las medidas de urgencia tomadas por el problema estructural del empleo y la crisis financiera provocada por los créditos “subprime” en Estados Unidos, son buenos ejemplos de intervenciones directas del Estado y la sociedad en los dogmáticos modelos económicos neoliberales. El Estado chileno debe recuperar su rol de regulador e incentivador de la demanda económica, guardián en lo social, redistribuidor de riquezas y amplificador de igualdades, pero esto se hace muy difícil por las limitaciones que la doctrina neoliberal implantó en las bases socioeconómicas, institucionales -e incluso culturales- de la sociedad chilena. La legitimación por los gobiernos de la Concertación del modelo neoliberal como “El modelo Chileno” y la profundización de éste por la administración de Piñera, ha paralizado el debate acerca de la búsqueda y construcción de un tipo de desarrollo de largo plazo sustentable social y económicamente, donde el problema central sea resolver la desigualdad social desde una lógica del “Estado de compromiso” y no que este problema sea entregado a la lógica y funcionamiento de los mercados y la economía transnacional.

En resumen, cabe dejar claro que en el Chile de principios del siglo XXI no existe aún un sistema de protección social generalizado para la población, sus políticas sociales están focalizadas para los segmentos más pobres, reproduciendo un modelo de estratificación social de alta desigualdad. El modelo de política social focalizada, supone que gran parte de la población quede fuera de los sistemas de bienestar públicos, generando muchas veces desprotección de los sectores medios y medios bajos ante eventos de crisis económicas. Y siguiendo la misma línea de asistencialismo mínimo, el concepto de derechos que asumen las políticas públicas es más bien restringido, la garantía es en base a cobertura y no a calidad, y además estos servicios sociales son sólo para un sector de la población constituyendo un claro modelo de Estado residual. El marcado acento economicista que continúa operando desde la década de los ochenta ha debilitado la fuerza y el impacto real de la política social. Las descoordinaciones entre programas y superposición de políticas sectoriales y de actores sociales unido a una escasa participación social y ciudadana han significado que los problemas de pobreza, falta de acceso y amparo estatal no han sido resueltos todavía. Paulatinamente desde la vuelta a la democracia el Estado empieza

tímidamente a constituirse en un agente relevante en las políticas sociales, no obstante dentro de un marco de libre mercado que restringe de manera considerable la injerencia de las políticas de bienestar.

Estas carencias generan marcadas diferencias en términos de la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado. Por un lado, existen servicios de carácter focalizado, subsidiarios, asistencialistas y estigmatizadores para quienes ingresan en los programas de bienestar social. Y por otro lado actúa el mercado, a cuyos servicios se accede de acuerdo a los niveles de ingresos económicos, y que están dirigidos a las clases medias y sectores acomodados que presentan un individualismo autosuficiente. Esta diferenciación refuerza un dualismo estructural de clase, donde los sectores con mayores ingresos resuelven sus necesidades de educación, salud y vivienda en el mercado, con altos estándares de calidad, y por otro lado los sectores menos privilegiados intentan resolver sus necesidades de bienestar social a través de las políticas sociales del Estado, que por su jibarización y por lo amarres institucionales de la lógica neoliberal, estaría incapacitado de cumplir con los mismos estándares de calidad y cobertura que los privados ofrecen, reproduciendo así las lógicas y desigualdades producidas por el mercado en la estructura social chilena. **N**

2010

1810