

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y
Paula Rodríguez,
editores

Santiago, una ciudad neoliberal



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor General
Fernando Carrión

Coordinador Editorial
Manuel Dammert G.

Asistente Editorial
Ana Carrillo Rosero

Comité Editorial
Fernando Carrión
Michael Cohen
Pedro Pérez
Alfredo Rodríguez
Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
Capítulo I	
La disputa por la ciudad: los pobladores (1957–1973)	
Presentación	29
Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile	35
<i>Javier Martínez y Margarita Palacios</i>	
La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964–1972	53
<i>Joaquín Duque y Ernesto Pastrana</i>	
Lucha, vida, muerte y esperanza: historia de la población La Victoria	65
<i>Guillermina Farías</i>	

Capítulo II

La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)

Presentación	73
Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados <i>Alfredo Rodríguez</i>	81
Las víctimas de un año de protesta y represión <i>Hechos Urbanos, Juventud (Edición especial, s/n)</i>	111
Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular <i>Eduardo Morales y Sergio Rojas</i>	123
Estructura administrativa de la ciudad <i>Clarisa Hardy</i>	143

Capítulo III

La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)

Presentación	161
Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo <i>Carlos A. de Mattos</i>	167
Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008 <i>Pablo Trivelli</i>	207
Santiago, una ciudad con temor <i>Enrique Oviedo</i>	229

Nuestros miedos	249
<i>Norbert Lechner</i>	

Capítulo IV

Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

Presentación	269
--------------------	-----

Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados	277
<i>Iván Poduje y Gloria Yáñez</i>	

El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile	301
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	

Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago	327
<i>Oscar Figueroa</i>	

Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007)	351
--	-----

Colofón

Presentación	357
--------------------	-----

Los imaginarios de La Victoria	359
<i>Francisca Márquez</i>	

Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile*

Javier Martínez y Margarita Palacios

Las formulaciones de políticas y el modo general en que los problemas sociales son atendidos por el Estado responden en gran medida al marco conceptual e ideológico en que los gobiernos se desenvuelven: en efecto, existe un primer nivel de decisión que es eminentemente *político*. En él se plantean los objetivos referidos a la esfera del poder y del orden social, a los que pueden contribuir las políticas sociales (por ejemplo: aumentar la participación de la clase trabajadora en el poder, buscar una mayor igualdad social y redistribuir los ingresos, mantener el orden social y reducir los conflictos, aumentar la integración social, legitimar a la clase dirigente, etcétera). Esta decisión política siempre está presente, aunque no se manifieste explícitamente.¹

* Publicado originalmente en el Anexo del libro: Martínez, Javier y Margarita Palacios (1996). *Informe sobre la decencia* (1996). Santiago: Ediciones SUR. pp. 171- 196.

1 En el debate sobre las políticas educacionales –que se configuró ya desde fines del siglo pasado– es donde se encuentran con mayor nitidez los grandes temas políticos del siglo veinte chileno: los fundamentos que inspiraron reformas tales como la ley de instrucción primaria obligatoria en 1920; la incorporación de los trabajos manuales y la educación física al currículum escolar en ese mismo periodo; la creación de escuelas técnicas y escuelas granjas; la expansión de la matrícula en la enseñanza secundaria y superior; la incorporación de los sectores rurales a la enseñanza; la separación entre enseñanza secundaria científico-humanista y técnico-profesional en la Reforma de 1967; el proyecto de la Escuela Nacional Unificada de 1970, así como las diferentes estrategias diseñadas a lo largo del siglo para “adecuar” el sistema educacional a las necesidades económicas y productivas del país. Tales temas han apuntado, en efecto, a cuestiones relativas al poder y al orden social, como son, por ejemplo, el fin del dominio oligárquico y la incorporación al poder de la clase media ilustrada, la democratización del país y la igualación de oportunidades de movilidad social, así como la “detención” de dicho proceso de expansión de la educación (y su consecuente fin igualitario-democratizador) a través de una creciente diferenciación de la calidad y tipo de educación según estrato social, etcétera. Más allá de los aspectos “técnicos”, son, pues, grandes conceptos políticos, como igualdad, democracia, integración-diferenciación, progreso económico y liderazgo social, los que han dirigido las políticas educacionales.

Un segundo nivel de decisión está asociado a cuestiones técnicas, de efectividad y alcance de las políticas, y en él la discusión ha sido principalmente *económica*: costos y beneficios de determinadas políticas, adecuación entre instrumentos y metas de políticas, compatibilidad con políticas económicas en aplicación, entre otras.

En la historia de Chile es posible observar que, dependiendo de la corriente política que esté en el poder, la discusión se *centra* ya sea en la política o en la economía: habitualmente los gobiernos de centro y de izquierda han focalizado su atención en la finalidad política de sus “políticas” y las discusiones económicas han jugado un rol secundario. Los gobiernos de derecha, por su parte, han manifestado una mayor preocupación por el tema de la asignación de recursos y la estabilidad del mercado económico. Históricamente esto fue así. Hoy en día, sin embargo, ha desaparecido esa polaridad que caracterizaba los diferentes discursos sobre las políticas sociales; como se verá más adelante, en la actualidad se ha intentado incorporar ambas dimensiones en la planificación de las políticas sociales, de modo de salvar las situaciones de conflicto que se generaban a partir de la aplicación de estos modelos “más puros”.

Las diferentes concepciones ideológicas que han existido en el transcurso de la historia de las políticas sociales se analizan a continuación; se han diferenciado tres subperiodos significativos en el proceso chileno: el primero se refiere al origen y al marco de la legalización del movimiento laboral; el segundo, al desarrollo de la concepción del Estado de Bienestar, la industrialización y democratización del país; y el tercero, al periodo de focalización del gasto social y al predominio del concepto económico iniciado en 1973.

Algunas aclaraciones conceptuales. La política social es un fenómeno específicamente moderno: se trata de una acción racional del Estado tendiente a compensar a los sectores sociales desfavorecidos por el mercado, asegurándoles la satisfacción de ciertas necesidades elementales —lo que supone, de una parte, la conformación de una esfera económica formalmente independiente de las jerarquías sociales; y, de otra, la correspondiente autonomización formal del poder político frente a los grupos dominantes en la sociedad civil—.

En términos operativos, la “política social” se ha referido y ha actuado principalmente en los ámbitos laborales, de vivienda, salud, educación y seguridad social. En nuestro país, tal tipo de acción pública sistemática

y deliberada se remonta a los inicios de este siglo, especialmente a partir de los años veinte.

[...]★

Segundo periodo:

Estado benefactor. Industrialización y democratización del país

La derrota electoral de la derecha en 1938, explicada, entre otras causas, por la falta de “modernización” de sus postulados ultraliberales (que implicaban una mínima intervención estatal en la economía y la defensa del modelo primario-exportador que se encontraba en crisis desde el año 1929); el auge del pensamiento positivista y de corrientes políticas de izquierda con peso electoral creciente; la tendencia a la cooperación electoral más que a la competencia y la brecha existente entre la derecha y los militares (los que significaban una amenaza tanto por sus ideas desarrollistas como por la pérdida de autonomía política que representaban) (Moulian, 1985), posibilitaron el triunfo de la tendencia progresista encabezada por el Partido Radical, en el Frente Popular (formado por miembros de los partidos Democrático, Socialista, Comunista, Radical Socialista, Radical, y por miembros de la Federación Obrera de Chile, FOCH).

Las reformas más significativas del primer gobierno radical fueron la legislación en materia educacional, la protección a la infancia desvalida (desayuno, vestuario escolar, atención médica y dental), la legislación laboral y previsional, y la defensa de la legalidad democrática, entre otras.

El Presidente Pedro Aguirre Cerda, cuyo lema era “Gobernar es Educar”, se refirió de este modo a la *educación* en su Mensaje a la Nación del 21 de mayo de 1939:

Para que la enseñanza pueda cumplir su misión social con toda amplitud es necesario que sea: gratuita, única, obligatoria y laica. Gratuita, a fin de que todos los niños puedan beneficiarse de la cultura sin otras restricciones que las que se derivan de su propia naturaleza; única, en el sentido de

★ Este signo indica párrafos eliminados, para esta versión, de los textos originales. [N. del E.]

que todas las clases chilenas unifiquen su pensamiento y acción dentro de las mismas aulas escolares; obligatoria, pues es el deber del Estado dar a todos los miembros de la sociedad el mínimo de preparación requerido por la comunidad para la vida cívica y social; y laica, con el fin de garantizar la libertad de conciencia y hacer que nada perturbe el espíritu del niño, durante su periodo formativo. (...) La educación aparece como el primer deber y el más alto derecho del Estado. En consecuencia, social y jurídicamente considerada, la tarea de educar y enseñar es función del Estado, y el Gobierno procurará robustecer el Estado docente, y, al mismo tiempo, ejercerá el más estricto control de la enseñanza particular con el fin de que ella sirva los altos intereses de la Nación (citado por Urzúa, 1987: 184).

Junto con aumentar las matrículas de la enseñanza primaria y el número de escuelas y de profesores a cifras nunca antes registradas en el país, hubo un auge en la educación económica y práctica a través de establecimientos y asignaturas de carácter técnico o manual (liceos industriales, escuelas granjas, institutos comerciales, etcétera): “Así mientras en 1939 habían funcionado 3.931 establecimientos en educación primaria, en 1940 ese número se elevó a 4.214, es decir, 283 escuelas más, a los que habría que agregar 37 cursos parvularios y 89 Grados Vocacionales. También funcionaron 42 escuelas talleres y 7 escuelas granjas, tal como se había anunciado el año anterior” (Urzúa, 1987: 185).

La *protección a la infancia desvalida* (el otro gran proyecto en materia social), intentaba nivelar de algún modo las injustas diferencias entre las clases sociales y permitir al niño pobre aprovechar la educación que estaba recibiendo; esto se tradujo en que “permitió dar más de 15 millones de raciones de desayuno y cerca de 11 millones de raciones de almuerzo, además de repartirse más de 200 mil piezas de ropa” (Urzúa, 1987: 186). Cabe mencionar, también, que durante el gobierno de Aguirre Cerda se formaron algunas instituciones, la más importante de las cuales fue la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), encargada de un plan de fomento a la producción nacional.

En 1942 se proclamó como Presidente a Juan Antonio Ríos, también del Partido Radical (apoyado esta vez por una coalición más amplia que en el primer periodo presidencial del radicalismo).² El tema de la educa-

ción pública siguió presente y con la misma intensidad que en el gobierno anterior, y sin perjuicio de ello, se siguió ampliando la enseñanza técnica, como capacitación para la economía industrial que ambos gobiernos promovieron. En este periodo se crearon numerosas escuelas (en 1944, 169 escuelas comunes y 645 plazas de profesores y directores), al igual que Escuelas Normales Rurales para la capacitación del profesorado.

El fomento de la producción también continuó siendo parte fundamental del programa de gobierno. Con tal fin se construyeron importantes obras viales (electrificación, centrales hidroeléctricas, sistemas de regadío para las provincias del norte, etcétera) y se creó el Instituto de Economía Agrícola (para orientar la política de fomento, producción y crédito en la agricultura). En materia social se promovió la eliminación de los conflictos entre capital y trabajo, el mejoramiento de la infraestructura pública para abaratar los artículos de primera necesidad, la asignación de sentido nacional y científico a la enseñanza, la defensa de la salud pública (mediante la construcción de viviendas higiénicas); se creó en este periodo el Ministerio de Economía y Comercio, el Registro Civil Nacional, se promulgaron diversas leyes para mejorar en diversos aspectos la calidad de vida, y se expandió de manera significativa la enseñanza.

El gobierno de Gabriel González Videla marcó el fin de los gobiernos radicales y de la alianza centroizquierda. Desde un inicio, y por razones electorales, el partido requirió el apoyo del Partido Liberal. En términos políticos, destaca del periodo la expulsión del Partido Comunista del gobierno y la posterior dictación de la Ley de Defensa de la Democracia, mediante la cual se lo declaró ilegal.

A partir de este hecho se generaron diversos y progresivos problemas políticos, que se tradujeron en la división de la mayoría de los partidos políticos del periodo, en tanto existían diferentes y encontradas posiciones respecto a dicha ley. Pese a la inestabilidad institucional, hubo logros significativos en materia social, como la legislación a favor de la participación política de la mujer en 1949 (se incorporó realmente al sistema electoral a partir de 1952), la creación en 1952 del Servicio Nacional de Salud (SNS) y del Servicio de Seguro Social.

Los gobiernos radicales en su conjunto promovieron un gran desarrollo social e industrial del país. La dictación de leyes sociales; la extensión de la enseñanza primaria, secundaria y superior; la creación de la Universidad Técnica, a la vez que diversos complejos industriales; la electrifica-

ción del país y la creación de instituciones civiles y estatales, son parte de los progresos de ese periodo.

Los gastos sociales se triplicaron en el periodo cubierto, entre 1930 y 1955 (Arellano, 1988); sobresalen los gastos en previsión social, seguidos por salud y vivienda, los que se reflejan tanto en una expansión de los servicios como en la mejoría de su calidad. El financiamiento del gasto fiscal, sin embargo, no fue cubierto por el aumento tributario, lo que fue generando importantes procesos inflacionarios que hicieron crisis en 1953, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (los precios subieron en ese año alrededor de 50 por ciento). Todo esto generó la necesidad de dictar políticas antiinflacionarias, que significaron un freno al aumento de los beneficios que se venía registrando en los últimos años.

Durante el periodo descrito, uno de los conceptos motores del desarrollo fue la idea del *Estado Benefactor* (y ya no Protector, como en la década de los veinte). El Estado promovió el desarrollo industrial del país y creó las condiciones e instituciones necesarias para ello (entre ellas, la CORFO en 1939), lo que implicó a su vez un importante proceso de urbanización: la industrialización y la urbanización del país fueron acompañadas de fuertes procesos de integración y de democratización social y política. Destaca durante este periodo, en términos de estructura social, un importante auge de la clase media, la que se conformó con los significativos contingentes de profesionales egresados de la "expandida" educación superior y los empleados de la creciente burocracia estatal y privada del país.

De acuerdo con datos de Arellano, "el aumento de la 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 por ciento, mientras entre los empleados públicos lo hace en 180 por ciento y entre los empleados del sector privado en 220 por ciento (...) 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 especialmente claro en el caso de las normas que regulan las condiciones de trabajo, las remuneraciones, los beneficios previsionales y de salud y de acceso a la vivienda. En materia educacional, en cambio, las políticas son

de carácter más general y en todo caso no aparecen asociadas a grupos ocupacionales” (1988: 36).

El acceso a los servicios y beneficios sociales estaba fuertemente posibilitado y condicionado por las diferencias sociales y el peso político de cada sector laboral y social; esto se manifiesta crudamente en el área de previsión social, la que para el final del periodo contaba con alrededor de 35 cajas previsionales con diferentes exigencias y beneficios, especialmente entre aquellas que cubrían a sectores obreros y a sectores privados:

En 1956, por ejemplo, el total de pensiones obreras significó un gasto de 4.779 millones de pesos. En cambio, en el sector constituido por empleados públicos, Fuerzas Armadas y ferroviarios (población algo superior al 20 por ciento del total de los asegurados), representó un desembolso de 30.279 millones. (...) El promedio de pensiones por beneficio en la Caja Nacional de Empleados Públicos alcanzaba a E° 1.200; en la caja de empleados particulares a E° 8.900; y en el Servicio de Seguro Social a E° 2.600 (Myres, 1985).*

El acceso de la clase media al poder político no tuvo un significado único desde el punto de vista de la política social; más bien pueden distinguirse dos periodos: el primero, de ascenso, que abarca desde los años veinte hasta la Segunda Guerra Mundial, se caracteriza por políticas sociales que tienen un efecto democratizador para el conjunto de las clases asalariadas; el segundo, de asentamiento, en que el sistema tendió a privilegiar a la clase media en detrimento de los trabajadores manuales y, en consecuencia, a deformar el efecto democratizador de las políticas sociales. Estos periodos coinciden con los diversos énfasis en las alianzas políticas del Partido Radical.

Desde mediados de los años cincuenta hasta el inicio del gobierno de Eduardo Frei en 1964, el gasto social fue reducido como efecto de las políticas antiinflationarias (tema transformado en la principal preocupación económica del país), aunque de todas maneras creció en mayor proporción que el Producto Geográfico Bruto (PGB), por la continuidad de algunas políticas dispuestas con anterioridad (MIDEPLAN, 1991).

* El peso se mantuvo como la moneda nacional en Chile hasta que se lo reemplazó por el escudo (E°), a partir del 1 de enero de 1960 (E° 1 = \$ 1.000). En 1975 volvió a establecerse el peso como unidad monetaria y se determinó que mil escudos equivalían a un peso (www.bancafacil.cl). [N. de E.]

El auge del pensamiento social cristiano y la creación del Partido Demócrata Cristiano en 1957, a partir de la fusión de la Falange Nacional y el Partido Conservador Social Cristiano, marcan en la historia de Chile un periodo en el cual se continúa con las políticas desarrollistas de los gobiernos radicales, pero en que se viven importantes procesos de transformación en la vida nacional.

El pacto mesocrático-popular que sostuvo el Partido Radical con los partidos de izquierda se rompió en el último gobierno radical de González Videla, quien promovió un acercamiento a la derecha (situación que generó una ruptura en el partido). La izquierda, por su parte, también dividida a raíz de la dictación de la Ley de Defensa de la Democracia, asumió dispersamente las elecciones de 1952: algunos apoyaron a Carlos Ibáñez y otros a Salvador Allende; durante los años sucesivos formaron el Frente de Liberación Nacional (FLN), luego el Frente de Acción Popular (FRAP) y finalmente la Unidad Popular (UP). En los años sesenta, la izquierda vivió diferentes procesos políticos: tanto la radicalización del socialismo (se formó el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR), como la promoción dentro del Partido Comunista de la vía pacífica y etapista hacia el socialismo.

En 1964, Frei obtuvo una abrumadora victoria electoral, en tanto contó con el apoyo electoral de la derecha —que había abandonado a su aliado Radical—, situación que no implicó una incorporación de la derecha al gobierno. La política social del gobierno de la Democracia Cristiana se basó principalmente en la idea de la incorporación de los grupos “marginales” de la sociedad (según el concepto de DESAL propuesto por Roger Vekemans), en la llamada “integración nacional real”: se afirmaba que al menos el 50 por ciento de la población del país se encontraba en situación de marginalidad, y el agente externo diseñado para solucionar este problema era la Promoción Popular, cuya idea era reorientar el conjunto de la acción gubernamental de acuerdo con el punto de vista de la promoción popular (Yocelevsky, 1987).

Se promovieron reformas en el sistema político (extensión del derecho a voto a los mayores de 18 años y a los analfabetos), reformas en el sistema de tenencia de la tierra y de la industria (Reforma Agraria, que terminó con el predominio del latifundio, y Reforma de la Empresa), y reformas y extensión de la organización y movilización social (traducido en las políticas laborales y en la creación de las Juntas de Vecinos).

También se fijó como uno de los objetivos prioritarios la redistribución del ingreso, de modo que se expandieran los beneficios y se incorporaron a éstos sectores tradicionalmente marginados (sectores marginales urbanos y campesinos), lo que derivó en una duplicación del gasto público en seis años, que alcanzó en 1970 a 20 por ciento del PGB (MIDEPLAN, 1991).

El programa de gobierno se centraba en la idea de “crecimiento y desarrollo”, cuyo eje principal era el aumento de los ingresos fiscales mediante los crecientes aportes de la minería nacional. Las prioridades gubernamentales recaían en los grandes procesos de cambio más que en los indicadores económicos. Entre tales procesos destacan, por ejemplo, la aplicación de la Reforma Agraria, el cambio cualitativo de la enseñanza, la redistribución del ingreso, la iniciación del proceso de nacionalización del cobre, etcétera.

En materia educacional, el gobierno de Frei continuó con la expansión del sistema escolar, desde la educación primaria hasta la educación superior: entre 1960 y 1970, la educación primaria creció 23,9 por ciento; la educación secundaria, 64,9 por ciento; la educación técnica, 103,7 por ciento; la universitaria, 137,2 por ciento; en total, la cobertura del sistema tuvo un crecimiento de 41,7 por ciento (Labarca, 1985). Esta ampliación del sistema escolar también tuvo lugar en las áreas rurales, lo que llevó a una drástica disminución de las tasas de desigualdad en los niveles educativos entre regiones urbanas y rurales (especialmente para el segmento de estudiantes entre los ocho y los trece años de edad).

La Reforma Educacional de 1967 respondió fundamentalmente a la idea de que el sistema educativo no se adecuaba ni a los intereses de los educandos, ni a las necesidades del desarrollo económico y de la sociedad en general; se observaba, además, que la educación no estaba actuando como canal de movilidad social, sino que, por el contrario, retardaba el cambio social. Se postuló entonces que la educación debía estar más orientada hacia una perspectiva técnica vocacional. De allí que, desde el nivel primario, se orientó en un sentido laboral. Se estructuró el sistema con ocho años de educación básica (común para todos) y una educación media de cuatro años; dividida en las ramas científico-humanista y técnico-profesional (la primera como preparación para la universidad y la segunda vinculada al mercado laboral).

En el siguiente periodo político (1970-73), liderado por Salvador Allende, el Partido Socialista y el Partido Comunista constituyeron el núcleo político de la Unidad Popular. Este frente, sin embargo, presentaba diferencias significativas en su interior: en el Congreso de Chillán de 1967, el PS había adoptado la tesis de la instauración de un Estado revolucionario vía “violencia revolucionaria” (tesis del Frente de Trabajadores), aunque en 1969 había optado por incorporarse a la estrategia propuesta por el PC, referida a la formación de la Unidad Popular; el PC, por su parte, ya en 1965 se había planteado la necesidad de formar un bloque político más amplio que el anterior (FRAP), con la convicción de la necesidad de seguir una vía constitucionalista y etapista para llegar al socialismo. La Unidad Popular finalmente se constituyó en 1969 y en ella participaron, además del PC y el PS, los partidos Radical, Social Demócrata, Movimiento de Acción Popular Unitario y la Acción Popular Independiente.

La presencia de diferentes estrategias políticas al interior de la UP, y especialmente las diferencias al interior del partido del Presidente de la República (PS), generaron fuertes tensiones al interior del gobierno y de la vida nacional en general. Con todo, la Unidad Popular tenía un programa común de gobierno que apuntaba a preservar y profundizar los derechos democráticos y las conquistas de los trabajadores e instaurar un nuevo Estado, en el cual el pueblo y los trabajadores tuvieran un real ejercicio del poder. Todo esto se tradujo en la aplicación de reformas tendientes a la redistribución del ingreso, especialmente a través de la “redistribución del patrimonio”: se continuó con la expropiación de la propiedad agrícola y también de sectores industriales, tras una organización socialista de la economía.

Siempre según Arellano: “en el bienio 1971-1972, los gastos sociales se elevaron en más del 30 por ciento 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 aumentaron. Se trata, en síntesis, de un decenio en el cual continúan las tendencias de décadas anteriores, en dirección de mejorar los beneficios de los grupos medios y el proletariado urbano” (1988: 44).

Efectivamente, en este periodo destacan, por ejemplo, el mejoramiento de pagos previsionales, la construcción de viviendas, el desarrollo de la medicina curativa y la importante extensión de la educación media y uni-

versitaria. Según información expuesta por Arellano, los gastos sociales favorecerían especialmente a la mitad más pobre del país, en una proporción bastante mayor que la que el grupo obtenía del ingreso nacional.

Las políticas sociales aplicadas en la Unidad Popular, si bien siguieron la tendencia histórica de las aplicadas durante casi un siglo, se diferenciaron en el sentido de que intentaron ir más allá de la distribución de los bienes y servicios de la sociedad, para llegar a la *distribución del poder*, tanto económico como político, traspasándolo desde la clase dirigente hacia las mayorías desposeídas. La diferenciación interna de la UP entre las que podrían ser catalogadas como “políticas reformistas” y “políticas revolucionarias”, respectivamente, también estuvo presente dentro del propio gobierno. Efectivamente, tal como se señaló más arriba, la discusión entre las líneas políticas del PS (así como de otros sectores radicalizados) y las del propio Presidente y el PC, se centraba fundamentalmente en este aspecto. Las alternativas en discusión eran o privilegiar un proceso en el que paulatinamente se buscara una mayor representatividad de las clases populares en la política y en la economía, junto al sustantivo aumento de la participación en bienes y servicios de la sociedad (política del gobierno); o bien terminar con el proceso etapista e instaurar de una vez una república socialista en la que el poder económico y político pasara a manos de las organizaciones populares, y ello por encima de la estructura de poder vigente. Esta última versión descalificaba a la primera en tanto consideraba que, mientras el Estado tuviese una estructura burguesa de organización, las medidas reformistas sólo serían un paliativo para las clases populares, pero nunca se llegaría a la conformación de una sociedad socialista, aunque este fuera el objetivo del gobierno; y, por otra parte, permitirían la reacción política de las clases dominantes.

El gobierno de la Unidad Popular fue el último en que se dictó desde el Estado la totalidad de las políticas sociales, y en que éste era el responsable fundamental del bienestar de la población (durante 1970 y 1973 se intentó extender su responsabilidad en áreas como la producción y la educación).

Los distintos gobiernos que se sucedieron a lo largo del periodo descrito habían ido abriendo paso a la incorporación de diferentes grupos sociales: luego de la institución del Código del Trabajo en el gobierno de Arturo Alessandri —que era demostrativo de la preocupación por el bienestar de los trabajadores—, los gobiernos radicales, continuando con esta

tendencia, buscaron una mejoría para dicho sector social, aunque el desarrollo de la clase media fue la mayor conquista de ese periodo.

El gobierno de la Democracia Cristiana buscó a su vez incorporar a los sectores más marginados del país, que se localizaban principalmente en las áreas rurales: la Reforma Agraria y la sindicalización de los campesinos fueron las principales obras realizadas al respecto. Junto a las conquistas sociales, las posibilidades de participación política por la vía electoral también aumentaron a lo largo del periodo: diferentes reformas permitieron la incorporación de grupos que se mantenían marginados, como los no propietarios (sufragio censitario), los analfabetos, las mujeres, los jóvenes entre 18 y 21 años.

En términos económicos, la política social aplicada en Chile desde los años veinte se traducía en un creciente desfinanciamiento del Estado³ y en el aumento de los procesos inflacionarios. Esta situación, junto a nuevas variables políticas, especialmente la situación de acorralamiento en que llegó a encontrarse la derecha a fines de los sesenta y comienzos de los setenta, constituyeron, junto con otras variables de consideración, factores fundamentales en el desencadenamiento de la crisis política que culminó con el golpe de Estado en 1973: durante los primeros gobiernos mesocrático-populares, la derecha jugó un rol controlador del proceso político desde el Senado, y no tuvo restricciones económicas ni políticas de consideración (las restricciones a su ganancia vía impuestos o legislación laboral no perjudicaban del todo su situación de privilegio económico). Esta situación cambió radicalmente a partir del proceso de Reforma Agraria, en que fueron expropiadas sus tierras y posteriormente también sus industrias.

Tercer periodo:

El gobierno militar y la focalización del gasto social

Con la instauración del gobierno militar en 1973, se inició un nuevo periodo en la historia de las políticas sociales en Chile. En él primaron concepciones absolutamente diferentes a las que prevalecieron en el periodo

3 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. (Arellano, 1988)

anterior: se atribuyó una gran ineficiencia al Estado en su tarea distributiva (por lo que perdió muchas atribuciones que antes le permitían crear condiciones de mayor igualdad); el crecimiento económico fue considerado como la única vía para mejorar el bienestar económico de todos, y se focalizó la política social en la erradicación de la extrema pobreza.

A partir de esa fecha, se produjo una importante caída en el gasto social: sólo en 1980 se recuperó el nivel de gasto fiscal social por habitante que existía en 1970 (el gasto social ocupaba a mediados de los años sesenta un 20 por ciento del PGB, en tanto cubría un 16 por ciento a fines de 1982). El Estado fue concebido como un agente subsidiario, con su capacidad interventora reducida a una mínima participación; es decir, únicamente debía intervenir en aquellas esferas en las cuales los particulares y las organizaciones de carácter intermedio no fueran capaces de desempeñarse por sí solos. La doctrina neoliberal del gobierno militar protegía dos conceptos básicos: la libertad individual y la igualdad de oportunidades.

La libertad individual era entendida principalmente como la facultad de poder escoger en el mercado los bienes y servicios que se desearan, incluyendo la provisión de bienes y servicios sociales básicos, y las relaciones de trabajo. La igualdad de oportunidades se definió como la ausencia de discriminación que sólo podría obtenerse en el mercado, es decir, el resguardo del poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas. La consecución de la igualdad requería, además, asegurar a toda la población la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación, salud y educación (MIDEPLAN, 1991).

La igualdad de oportunidades fue un concepto muy importante, en tanto se lo intentaba diferenciar al máximo de la idea de la “igualdad de personas”:

El objetivo deseado según la Declaración de Principios del Gobierno de Chile corresponde a una sociedad con igualdad de oportunidades en un contexto de libertad, en donde las diferencias personales son altamente positivas siempre y cuando éstas provengan de Dios o resulten del mérito (...) igualdad significa uniformar, colectivizar; eliminar al individuo. En cambio, centrarse en las oportunidades ante la vida, para que cada cual se desarrolle, tiene por finalidad la propia realización humana (ODEPLAN, 1984).

El “principio de subsidiariedad” albergaba estas nociones de igualdad de oportunidades, libertad y autonomía de individuos y de asociaciones intermedias.

A partir de este principio debiera derivarse las estrategias más adecuadas, para, por un lado, erradicar la pobreza, y por otro, crear las condiciones necesarias para que el resto de la población pueda tener su propio desarrollo social (...) Para erradicar la pobreza se requiere una estrategia que focalice los subsidios sociales en este estrato en forma directa y progresiva. Esto significa que los demás estratos superiores tendrían que cancelar parte o todo el costo de las prestaciones sociales que hoy en día reciben gratuitamente, de modo de solidarizar efectivamente con las familias de escasos recursos (ODEPLAN, 1984).

En la práctica, estos postulados doctrinarios se tradujeron en dos cuestiones esenciales: *La focalización del gasto social*, según la cual:

Es mucho más conveniente para los estratos socioeconómicos medios y altos de la población, cancelar el costo de sus prestaciones sociales (salud, educación, vivienda, etcétera) que pagar impuestos para recibirlos de vuelta como subsidios, dado el costo de burocracia que existe de por medio. Es obvio que siempre será necesario para estos estratos superiores soportar una carga tributaria para financiar las funciones generales de gobierno y la erradicación de la extrema pobreza. Pero cuanto más se focalicen los subsidios en esta última, más rápido se podrá erradicarla y, por lo tanto, aliviar la carga tributaria (...). Es más, existen estudios (...) que demuestran que si se focalizara el gasto social en las familias de escasos recursos de forma tal que los subsidios complementen el salario familiar de ellas para que sumen alrededor de 16 mil pesos mensuales, que corresponden al ingreso de los estratos medios del país, se requeriría menos del 50 por ciento del actual gasto social. La otra mitad del gasto social podría destinarse, teóricamente, a fomentar la inversión nacional con el fin de acelerar el crecimiento económico y, por esa vía, aumentar los ingresos provenientes del trabajo (ODEPLAN, 1984).

La entrada de la empresa privada y del mercado en áreas que históricamente le fueron ajenas (como es el caso de la educación, salud, previsión y vivienda), tendió a descentralizar el poder de decisión y cambiar el mecanismo de financiamiento en estas áreas. Se rescató por sobre todo la idea del “con-

sumidor” que libremente escoge dentro del mercado, en desmedro de la idea de “comunidad organizada que consigue beneficios”, que en los anteriores periodos se había acuñado. Todo esto fue entendido como un proceso de modernización del país, el cual no sólo consistía en mejorar la productividad y crecimiento económico, sino también en resolver cuestiones sociales desde una óptica de mercado.

En materia educacional, se municipalizaron las escuelas primarias y secundarias y en las universidades se elevó el costo de las matrículas, al mismo tiempo que se asignó un crédito fiscal a bajos intereses para los alumnos. También se creó en las universidades un sistema de competencia por fondos estatales. En el área de la salud hubo muchos intentos por traspasarla al área privada, y lo que se creó finalmente fueron las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional), entidades privadas de administración de fondos provenientes del aporte obligado de los asalariados para la contratación de servicios de salud; el sistema de administración de pensiones también fue traspasado a entidades privadas de administración (AFP, Administradoras de Fondos de Pensiones). Con relación a la vivienda, se modificó el sistema de subsidios, entregándose un rol creciente a las empresas inmobiliarias y al mercado como mecanismo de financiamiento.

Las sucesivas crisis económicas mundiales en los años 1975-76 y 1982 detonaron una fuerte reducción del gasto en el sector público, que afectó principalmente las áreas de salud y educación: “El aporte a estos sectores pasó de representar el 45 por ciento del gasto fiscal social total en 1980, a alrededor del 30 por ciento en 1989 (...). Es así como en educación se reducen los aportes, desde el 4,2 por ciento del PGB en 1970 a un 2,7 por ciento en 1988 (...)” (MIDEPLAN, 1991: 11). El proceso de municipalización, por otra parte, que intentaba una mayor eficiencia al descentralizar el sistema administrativo escolar, produjo una importante desigualdad y discriminación de algunos municipios pobres, que contaban con muy bajos ingresos per cápita para dar solución a sus problemas sociales y de infraestructura urbana (pese a existir un fondo de compensación para todas las comunas, las diferencias entre los presupuestos de comunas ricas y pobres eran muy significativas). En relación con la salud, en el mismo documento se señala que, si bien entre 1974 y 1989 hubo un aumento del gasto público de un 10 por ciento real, esto significó una importante caída respecto de la tendencia histórica en esa área, lo que se tradujo en una dis-

minución real en la inversión de 10,2 por ciento, mientras el aporte fiscal se reducía en 36,7 por ciento.

Los resultados de la política social aplicada por el gobierno militar han sido un tema muy discutido, y sobre el cual existieron diferentes y opuestas interpretaciones: mientras el gobierno afirmaba estar disminuyendo considerablemente la población en extrema pobreza y mejorando los servicios públicos, científicos sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de distintas ONG afirmaban que la pobreza aumentaba cada día y los servicios sociales se deterioraban progresivamente. Ambas versiones se ilustran a continuación:

- Respecto de la situación de hoy y la de 1970 o la de 1973, Chile ha tenido una evolución positiva si se toma en cuenta, por un lado, el contexto económico adverso en el cual se ha aplicado la política social; y, por el otro lado, el mejoramiento de los indicadores sectoriales (ODEPLAN, 1983: 31). (...) Los “Mapas de la extrema pobreza”, (...) indicaron una proporción de pobreza de 21 por ciento sobre el total de la población en 1970 y de 14 por ciento en 1982.
- El resultado de las políticas económicas y sociales aplicadas durante este periodo derivaron en un aumento de los niveles de pobreza y en una mayor concentración del ingreso en los estratos socioeconómicos altos. En 1987, los hogares considerados pobres alcanzaban al 38,1 por ciento del total de hogares del país. Entre 1978 y 1988 sólo los hogares del 20 por ciento de más altos ingresos incrementaron su consumo real, mientras el 80 por ciento restante lo redujo (...). Esto, junto a las altas tasas de desempleo y los bajos salarios reales, implicó un serio deterioro en las condiciones de vida de los grupos medios y bajos que perdieron gran parte de los beneficios logrados en el pasado, especialmente a través de una creciente inserción laboral. (MIDEPLAN, 1991: 11)

Versiones opuestas como éstas se derivaron de los diferentes métodos utilizados para medir y caracterizar la pobreza. Como se puede ver, durante el régimen militar el criterio fundamental usado en la aplicación de las políticas sociales fue el *económico*: reducir el gasto social al máximo posible, disminuyendo los beneficios e incorporando al mercado como ente proveedor de ciertos servicios (en áreas que anteriormente eran provistas por el Estado). El criterio político, sin embargo, también estuvo presente

a lo largo del periodo, siendo la “individuación” de la sociedad uno de los principales objetivos en esta materia. La disolución de las organizaciones sociales primero, a través de decretos que prohibían todo tipo de asociación, y luego la disminución de la “mentalidad asociativa” y su reemplazo por la idea del individuo que compete y elige en la variedad del mercado la oferta más conveniente, fueron efectivamente resultados de una iniciativa política dirigida en ese sentido.

[...]

Bibliografía

- Arellano, José Pablo (1988). *Políticas sociales y desarrollo, Chile 1924–1984*. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Labarca, Guillermo (1985). *Educación y sociedad: Chile 1964–1984*. Amsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA).
- MIDEPLAN – Ministerio de Planificación y Cooperación; División de Planificación e Inversión, Departamento de Planificación y Estudios Sociales (Chile, 1991); Schkolnik, Mariana; Riquelme, Luis Eduardo (1991). *Evolución de las políticas sociales en Chile 1920–1991*. Documentos Sociales No. 2.
- Mires, Lylian (1985). “El marco general de las transformaciones recientes de la política social en Chile: seguridad social y salud”. *Documento de Trabajo SUR, No. 57*. Santiago: SUR Ediciones.
- Moulian, Tomás (1985). “Violencia, gradualismo y reformas en el sistema político chileno”, en: Aldunate, Adolfo; Flisfisch, Ángel y Tomás Moulian (Eds.). *Estudios sobre sistemas de partidos en Chile*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). pp. 13–69.
- ODEPLAN – Oficina de Planificación; Presidencia de la República (Chile, 1984). Informe Social 1983.
- Urzúa, Germán (1987). *La democracia práctica, los gobiernos radicales*. Santiago: Melquiades.
- Yoclevsky, Ricardo (1987). *La Democracia Cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964–1970)*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.