

CRISOSTOMO PIZARRO, DAGMAR RACZYNSKI, JOAQUIN VIAL

Políticas económicas y sociales en el Chile democrático.

Cieplan - Unicef. Santiago, 1995, 305 Páginas.

Los artículos contenidos en esta publicación describen las políticas económicas y sociales aplicadas por la administración Aylwin (1990-1994). Igualmente los autores identifican los obstáculos en la gestión de tales políticas económico-sociales y sus desafíos para la futura administración. Los autores fueron en su mayoría funcionarios de alto nivel en el régimen objeto del estudio, o bien cumplieron funciones de asesoría en tal período.

El artículo inicial de Alejandro Foxley, se centra en la resolución de tres problemas básicos del período: capacidad de la democracia para producir estabilidad económica y política, manejo de los shocks económicos y de conflictos sociales, relaciones laborales y de concertación social. Estos desafíos habrían sido favorablemente resueltos gracias a acciones para mejorar la equidad social vía la reforma tributaria, inversión en los sectores sociales, una política fiscal neutra, una política monetaria inicialmente contractiva, un pacto social y política de ingresos. Como desafíos pendientes Foxley demanda una mayor eficiencia del Estado concentrándose en sus funciones reguladoras, mayor complementariedad con el sector privado, mejoría de la calidad de la educación, servicios públicos, distribución del ingreso y una exigencia en política "de calidad de liderazgo" (p.28).

Joaquín Vial, asesor del Ministro de Hacienda en 1992-1994 trata los desafíos del período para lograr un ambiente económico favorable a la inversión privada en un marco de internacionalización de la economía, con restricciones como el volumen de deuda externa y el agotamiento de la capacidad productiva interna. Estas restricciones se resolvieron en un ambiente favorable al crecimiento mediante los Acuerdo CUT-Gobierno-CMC, aumento del monto y eficiencia de la inversión pública, acceso al crédito y asistencia técnica para sectores productivos, reformas al mercado de capitales y mayor eficiencia a la intermediación financiera.

La restricción externa se resolvió mediante una renegociación de la deuda, esta resolución exitosa de las limitantes del período sin embargo no eximen de una reflexión sobre los desafíos del resto de la década, en particular "la preservación de un ambiente de estabilidad económica y política y los cuellos de botella derivados de las presiones salariales, incrementos de productividad y mantención de la competitividad" (p.47).

Ricardo Ffrench-Davis y Raúl Laban después de revisar las reformas institucionales y económicas del régimen militar concluyen que el balance social del régimen militar "señala un claro retroceso en el proceso de desarrollo social y en la

distribución del ingreso" (p.56). Frente a este panorama se describen los logros del período del presidente Aylwin al conciliar demandas sociales sin desmedro de los equilibrios macroeconómicos, destacando la reforma laboral y el acuerdo nacional tripartito. Se extienden los autores en la pertinencia de las medidas que afectaron el ingreso de capitales del corto plazo y la política fiscal disciplinada. En cuanto al desempeño macroeconómico "la administración Aylwin se compara favorablemente (con los cuatro gobiernos precedentes) en términos de expansión del PIB, inflación, nivel de salarios reales y superávit fiscal, inversión, ahorro y ...generación de nueva capacidad productiva" (p.70). La vulnerabilidad a shocks externos disminuyó por la menor deuda externa pública y la diversificación de exportaciones. Los desafíos futuros los identifican en las restricciones en la fuerza de trabajo, la relación entre presión salarial, productividad y competitividad, y mantención de fragilidad frente a shocks externos, p.e. desalentando el ingreso de capitales del corto plazo.

José Pablo Arellano, reconociendo las restricciones fiscales del período Aylwin se centra en la expansión del gasto en programas sociales (salud, vivienda y urbanismo, educación, seguridad social) como el reajuste de las pensiones y la creación de nuevos programas y organismos sociales. Arellano reconoce como restricciones importantes para el próximo quinquenio, las remuneraciones de los funcionarios de sectores sociales y pensiones. Para su resolución propone una mayor focalización y compromiso de recursos privados en proyectos de inversión pública y educación, y énfasis en modernización de la gestión.

Crisóstomo Pizarro profundiza el caso particular de la Reforma tributaria de 1990 como mecanismo de acuerdo favorable a la estabilidad económica y política. Inicialmente discute el concepto de concertación "como apertura de espacios o creación de un marco para analizar y decidir cuestiones claves" (p.95) diferente del acuerdo corporativo y el pacto social que exigen mayores niveles de institucionalización. Al inicio de la década de los ochenta se gesta un clima favorable a la concertación política. La conformación de la Concertación y su triunfo electoral "habría de favorecer el proceso de concertación en torno a la reforma tributaria" (p.100). En la discusión de esta reforma se resolvieron favorablemente los supuestos efectos perversos que la oposición parlamentaria le atribuyó a ella: disminución del desarrollo económico e inversión y amenaza a los desequilibrios macroeconómicos.

René Cortázar, Ministro del Trabajo y Previsión Social, analiza la política laboral y su contribución al incremento de la equidad y la participación. Las tareas de la política laboral resueltas favorablemente fueron: la dictación de una nueva legislación laboral, el acuerdo tripartito Gobierno-trabajadores-empresarios, el fortalecimiento de la fiscalización, el perfeccionamiento de la seguridad social, la capacitación y formación profesional. Secuencialmente, estas tareas tuvieron impactos

Reseñas Bibliográficas

positivos en las condiciones de la mujer y familia. Este marco conceptual contrasta favorablemente con enfoques neoliberales y populistas.

Reconoce Cortázar la persistencia de empleos de mala calidad, sectores con baja productividad, y vacíos de fiscalización.

Alvaro García y Mariana Schkolnik describen la política social de superación de la pobreza con la prioridad de reducción de la extrema pobreza, mejoría en la distribución del ingreso. En tal política se buscó además "modificar la composición del gasto social reforzando especialmente los programas orientados a generar mayores oportunidades en los sectores y grupos mas vulnerables" (p.151) mediante programas asistenciales, de ampliación de oportunidades y de servicios básicos para mantener la inversión en las personas. La agenda para el futuro implica reconocer que la etapa "fácil del proceso de reducción de la pobreza ha terminado" (p.159). Los desafíos se centran en lograr una acción mas eficiente del estado, delimitando su papel, mejorando la eficiencia en la asignación del gasto, la calidad de los servicios, la institucionalización de una autoridad social y la descentralización de la acción social. A su vez debería mejorarse la equidad del sistema económico, aumentando la inversión en la personas (educación y capacitación), desarrollo de la pequeñas y medianas empresas (PYMES) y fortalecimiento de la capacidad de negociación de los trabajadores.

Sergio Molina analiza la institucionalidad social generada por el régimen militar y la contrasta con los criterios orientadores del período Aylwin: integración al desarrollo privilegiando acciones generadoras de oportunidades; integralidad de las políticas mediante coordinación intersectorial; la eficiencia y la participación. En función de tales criterios se crea inicialmente el Comité Interministerial Económico Social, de igual desempeño y la creación de agencias dependientes de MIDEPLAN como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Se mencionan además los esfuerzos por incrementar la participación en las agencias gubernamentales. Para Molina, una futura institucionalidad social debería situarse a nivel de las decisiones de políticas nacionales y regionales, con mayores atribuciones para priorizar y evaluar la asignación de recursos, así como con un mayor énfasis en la descentralización, deconcentración y participación.

Claudia Serrano examina el rol de los Municipios en la política social del período militar, y la resolución por la administración Aylwin de sus problemas de democratización y financiamiento. Adicionalmente, el gobierno de Aylwin mejora el acceso municipal a los Fondos de Inversión. La acción social durante el gobierno de Aylwin incorpora nuevos temas y beneficiarios, jóvenes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, con menor desarrollo se advierten la cultura, medio ambiente

seguridad ciudadana, acceso a la justicia y apoyo a la microempresa. La autora destaca las limitaciones para la participación social en el ámbito municipal e insiste a la intersectorialidad que implica la acción municipal y la necesidad de tecnificación del personal de los gobiernos locales.

Dagmar Raczynski revisa la experiencia de focalización de programas sociales en Chile, contextualizandole en el marco de políticas universales, selectiva y focalizadas y de una combinación óptima de criterios de focalización. En función de la experiencia de focalización en Chile, analiza el instrumento ficha CAS aplicado para subsidios monetarios y los instrumentos vigentes en los programas de salud y nutrición materno-infantil. Considera la autora que "una política pública con un muy alto grado de focalización contribuye a un sistema social dualizado, en que los sectores,medios se ven perjudicados" (p.237).

El enfoque de focalización del Gobierno Aylwim se caracterizó por responder a un perfil mas complejo, mas relacionado con programas especificos, p.e., en la educación básica con el programa MECE que combina iniciativas universales y específicas, el diseño autofocalizante del Programa Capacitación Laboral de Jóvenes de Escasos Recursos y la focalización por área geográfica del Programa Entre Todos de FOSIS.

Mariana Schkolnik destaca tanto los programas dirigidos a la infancia y la mujer y los dirigidos a grupos vulnerables, ya sea por edad, género, discapacidad o pertenencia a bolsones de pobreza. En el caso de género describe la acción de SERNAM y las reformas legales propiciadas por este organismo que favorecen a los niños, amén de mencionar los programas específicos de este organismo. En las políticas dirigidas a la infancia en salud materno-infantil destaca las orientadas a la reducción de la mortalidad infantil, la morbimortalidad por infecciones respiratorias agudas, el déficit del desarrollo psicomotor, las enfermedades inmunoprevenibles y las discapacidades mentales. Menciona además el incremento de la educación preescolar, educación básica y la acción frente a problemas emergentes como el embarazo adolescente y maltrato infantil. Destaca la autora la positiva evolución de la incorporación de mujeres al mercado de trabajo, previniendo sobre el alto costo que pueden pagar los hijos de trabajadoras por falta de atención preescolar. Se advierte además una reducción de niños y mujeres e indigentes. Como restricciones Schkolnik destaca la falta de una institucionalidad de coordinación, mayor voluntad para enfrentar problemas emergentes y condiciones facilitantes para la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

Jorge Rodríguez analiza la conformación y evolución del Plan Nacional en favor de la Infancia, sus logros iniciales en desarrollo infantil y educación preescolar y básica, saneamiento, defensa social de menores, salud materno infantil y nutrición. Resiente el autor las limitaciones del Plan por no haber contado con una institucionalidad específica en favor de los niños.

Reseñas Bibliográficas

Los méritos de la recopilación es entregar una visión amplia y rica en descripción de las políticas económico-sociales de la administración Aylwin, especialmente útil para lectores del resto de América Latina. Los autores logran mantener un grado relativo de distancia sobre políticas de las cuales fueron en la mayoría sus formuladores.

Aún así se advierte en el texto una tendencia a la repetición de la descripción de programas y políticas; es así como la Reforma Tributaria de 1990, además del estudio de caso sobre el tema de Pizarro se menciona con mayor o menor extensión en Foxley, Vial, French-Davis y Laban y Arellano.

Del mismo modo los programas MECE y P-900 son descritos en los artículos de Cortázar, Raczynski, García y Schkolnik y Rodríguez. Este exceso de repetición obviamente no es imputable a los articulistas, sino a una falta de acuciosidad de los editores en la estructura de la edición.

Muchos de los cuellos de botella preanunciados por los autores actualmente están en plena discusión de la agenda social, o se mantienen como desafíos, los cuales sin una oportuna resolución generarán ingentes demandas a las políticas sociales del siguiente siglo. Entre los desafíos cabe destacar las restricciones en la oferta de fuerza de trabajo, los necesarios incrementos de productividad, la precariedad de los nexos entre educación y trabajo, nuevas modalidades de focalización, la falta de una institucionalidad social y coordinación intersectorial y la falta de autonomía municipal en el diseño y administración de programas sociales.

FERNANDO SALAMANCA