



Universidad del Desarrollo

Facultad de Gobierno

**ANÁLISIS HISTÓRICO DESCRIPTIVO DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS
PÚBLICAS 1958-2010**

POR: HEINRICH REDLICH MANSILLA

**Tesis presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo
para el grado académico de Magister en Políticas Públicas.**

**PROFESOR GUIA:
SR.EUGENIO GUZMAN**

**Mayo, 2018
SANTIAGO**

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	iii
Introducción	iv
PARTE I Antecedentes Previos	1
1. Jorge Alessandri	2
1.1 Vivienda	2
1.2 Agricultura	3
1.3 Economía	4
2. La Revolución en Libertad	5
2.1 Vivienda	7
2.2 Agricultura	7
2.3 Educación	9
3. EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR 1970-1973	10
3.1 Vivienda	10
3.2 Agricultura	11
3.3 Educación	13
3.4 Economía	14
4. EL GOBIERNO MILITAR 1973-1990	16
4.1 Vivienda	18
4.2 Agricultura	19
4.3 Educación	20
4.4 Previsión	21
4.5 Economía	22
5. LA ERA DE LA CONCERTACION 1990-2010	24
5.1 Vivienda	25
5.2 Educación	27
5.3 Previsión	30
5.4 Economía	30
PARTE II CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFIA.....	39

RESUMEN EJECUTIVO

El siguiente trabajo es una breve exposición histórica de las principales políticas públicas aplicadas entre 1960 y 2010 en Chile. .

La síntesis histórica que se presenta a continuación muestra la densidad y variedad de programas y políticas públicas aplicadas en los últimos 60 años y reflexiona sobre su impacto en la distribución del ingreso.

El estudio es de carácter exploratorio y descriptivo, donde se darán a conocer las distintas medidas tomadas por los distintos gobiernos de manera cronológica y dividido por temática: educación, vivienda, agricultura, previsión y crecimiento económico.

INTRODUCCION

El problema de la desigualdad es un tema presente en el debate público en toda sociedad y la nuestra no es la excepción. A pesar de la diversidad de políticas económicas aplicadas en los últimos 60 años observamos que la desigualdad de ingresos no parece haber experimentado cambios significativos. Si bien este es un hecho, sin perjuicio de que pueden existir divergencias en cuanto a las mediciones que se empleen, lo paradójico es que no se aprecian cambios.

Ahora bien, no es propósito del presente trabajo explicar las causas de la desigualdad sino simplemente mostrar la diversidad de cambios de políticas, a través de una descripción histórica de las políticas de los diversos gobiernos desde 1958, para finalmente mostrar que ellas no se han expresado en efectos en materia de distribución el ingreso, aunque no así en materia de pobreza.

Iniciaremos este trabajo primero entregando una mirada histórica de Chile y su organización como sociedad, posteriormente pasando cronológicamente a temas claves como la educación, vivienda, agricultura y economía, estos divididos en los distintos periodos presidenciales comenzando con Jorge Alessandri. Esto dará paso en la parte final a un análisis global sobre los distintos elementos que componen la desigualdad, y si después de todos los esfuerzos y políticas públicas implementadas desde diversas visiones políticas, se ha logrado o no un avance significativo en esta materia.

I. ANTECEDENTES PREVIOS

La formación de la sociedad Chilena tiene sus orígenes durante la época colonial, donde adoptamos el idioma, la religión, la ley, y la manera de relacionarnos desde la península ibérica. Durante este periodo (1535-1810), el sistema colonial introdujo un elemento no menor a la naciente sociedad: El latifundismo. En consecuencia, Chile heredó el sistema que había impuesto la corona Española en la totalidad del hemisferio. Esto significó que las autoridades Españolas, y por ende aquellos que administraban la colonia, eran otorgados gigantescos terrenos creando una clase latifundista que con el pasar de los años se convertiría en una plaga política.¹ La iglesia también fue beneficiario de dicha política, lo cual agravó la situación.

Durante el siglo XIX este sistema vivió su mayor expresión, ya que una pequeña minoría al principio peninsular, y luego criolla, mantenía el control del poder político, económico, y el sistema latifundista era en lo medular lo que lo sustentaba. Esta situación se mantuvo hasta la llegada de la industrialización y el auge salitrero a fines de ese siglo que complementarían el poder latifundista y hasta llegarían a competir por el poder. Durante la segunda mitad del siglo XIX el país vio nacer la industrialización y cambios tecnológicos, particularmente después de la guerra del pacífico. El salitre y posteriormente el cobre comienza a cambiar radicalmente el orden social del país. La población que se había mantenido ligada al campo y a la tierra del latifundio, comenzó a emigrar hacia las grandes ciudades con su incipiente industrialización, y a las faenas salitreras del norte en busca de mejores oportunidades.

Debido a este cambio, en las primeras décadas del siglo XX Santiago comenzó a sufrir graves problemas habitacionales, por gente atraída por las fabricas levantadas por estos nuevos empresarios que acumulaban grandes riquezas, sin embargo los trabajadores en muchos casos cambiaban sus mezquinas existencias en el campo por una de miseria en la ciudad. Mientras tanto estos nuevos industriales, sumados a los latifundistas de antaño, seguían siendo los que manejaban los destinos del país.

Durante los años 50 el país había llegado a un punto crítico, se incrementaba la pobreza y marginalización en Santiago, y también la agitación social en el campo exigiendo mejoras en su calidad de vida. Fue bajo este contexto que el presidente Jorge Alessandri (1958-1964) decidió dar a luz la reforma agraria para combatir esta agravante en el campo Chileno. Hasta ese entonces, el *Inquilino* aún existía en grandes números y era importante en el campo, la agricultura, y por extensión la sociedad Chilena. Sin embargo, esta forma de trabajo, donde el 'empleado' solo podía exigir un 25% de su sueldo en dinero, y el resto pagado con los mismos productos de la tierra, aún era algo

¹ James R Whelan, 'Out of the Ashes, Life, Death, and Transfiguration of Democracy in Chile' p. 8.

común ² La reforma agraria que comenzó como algo moderado y gradual bajo el gobierno de Alessandri, se aceleró rápidamente bajo el gobierno de Frei Montalva, y se iría de las manos bajo el gobierno de Salvador Allende.³

1. JORGE ALESSANDRI (1958-1964)

1.1 VIVIENDA

La depresión económica que afectó al mundo durante la década de los 30 significó que el estado Chileno tomara un rol más activo en la economía y la producción. Se crearon entidades como CORFO para promover la industria nacional, y que colateralmente incentivaban la migración desde el campo a las grandes ciudades, particularmente Santiago. Ya en la década de los 40 se comenzaba a notar con fuerza el problema habitacional que como ya se indicó, debido al creciente fenómeno migratorio en Santiago, ello se agravaría y pasaría a ser un problema severo en la década de los 50.

En 1958 el país ya se veía enfrentado a un grave problema habitacional, con problemas asociados a la vivienda irregular como la falta de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, calles pavimentadas, y una serie de carencias colindantes como la falta de hospitales, de suficientes puestos de trabajo, y otros problemas sociales que se arrastraban como el analfabetismo, ya que existía un número muy grande de niños que no terminaban la secundaria, o incluso la primaria. También hay que hacer mención al muy limitado acceso a la educación superior, un agravante para la desigualdad.

También cabe de mencionar otros problemas sociales que persistían en el campo como la precaria situación de los inquilinos, que en números aún eran una importante parte de la población del país. Con base a la tabla 1 podemos extrapolar que en 1958 ya vivían al menos unas 100 mil personas en las denominadas ‘poblaciones callampas’, e indudablemente muchas más solo marginalmente mejor.

El grave problema habitacional llevó al gobierno a implementar una fuerte política pública para intentar frenar la grave crisis que se estaba manifestando. Una de las medidas más importantes fue la creación del SINAP (Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo) en 1960, entidad estatal cuyo propósito era enfrentar el déficit habitacional diseñando políticas generales de estímulo para la construcción de viviendas sociales económicas.

² Whelan, p. 36

³ Idem.

Tabla 1: Caracterización de las Viviendas 1952-73

Año	Nº de habitantes en poblaciones "callampas"	% hab. en poblaciones respecto al total de hab. de la ciudad de Santiago
1952	75.000	6,25%
1966	201.217	8,05%
1970	346.000	13,4%
1973	500.000	18%

Fuente: De Ramón, en Revista Eure Nº 50, 1990, pág. 12.

Se consideraban ‘viviendas económicas’ aquellas que se construían con una superficie no mayor a los 140m² por vivienda.⁴ También contemplaba un plan de ahorro través del Banco Estado y asociaciones privadas de ahorro y préstamos. El Programa Nacional de Vivienda comienza a incentivar el ahorro previo de las postulantes a viviendas sociales y antes de acceder a ellas, instaurándose así también lo que se llamó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la vivienda. Por otra parte, el D.F.L. 2 tiene un componente muy marcado que apuntaba a buscar la participación del sector privado en la construcción de unidades habitacionales definitivas; para ello se incentiva a las empresas y agentes inmobiliarios con exenciones fiscales, que también beneficiarían a los propietarios individuales, según los metros construidos.⁵

Con estas medidas se logró que con la política de vivienda se construyeran más de 150.000 viviendas y también que más de 30.000 familias fueran erradicadas de las poblaciones “callampas”. El fuerte énfasis en la vivienda y el creciente problema habitacional dio sus frutos, sin embargo, era tan grande y masiva la escala del problema, que continuaba incrementándose, y que no fueron suficientes para disminuir el problema.⁶

1.2 AGRICULTURA

Otra medida implementada durante este gobierno fue la introducción de la reforma agraria con la Ley 15,020 en 1962, esto inmediatamente después de un impulso en esta materia bajo la antigua Ley de la Caja de Colonización agrícola que logro redistribuir 300.000 hectáreas en 1961.⁷ Los revisionistas y llamados ‘progresistas’ inmediatamente indican que la redistribución agraria bajo el gobierno de Alessandri fue solo una pantalla para intentar detener una ola de demandas desde el campo, pero como queda en evidencia

⁴ D.F.L 2, 1959, p. 28

⁵ <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>

⁶ Whelan, p. 101

⁷ Ibid, p.104

esa afirmación está lejos de la realidad. Aun que se indicaba que el problema agrario era uno de producción, claramente este no era el caso.

En Mayo de 1960 el presidente Alessandri en su mensaje a la nación expreso lo siguiente: *Toda verdadera reforma agraria debe empezar, a juicio del gobierno, por incorporar al dominio privado esta valiosa extensión de nuestro suelo, que no siempre están trabajadas de manera conveniente y cuya incorporación al dominio privado habrá de traer positivos beneficios, pues, es evidente que el propietario particular, contando con la debida asistencia técnica, sabrá explotarla de manera más útil para nuestro desenvolvimiento económico.*⁸

La Ley de Reforma Agraria tenía como eje principal que los trabajadores agrícolas tuviesen mayor acceso al bienestar. Esta reforma contempló la expropiación y subdivisión de tierras no explotadas o ineficientemente explotadas⁷. Se crearon institutos y corporaciones que se encargaban de las redistribuciones de tierras estatales y ampliaciones de zonas de cultivo.⁹ La reforma agraria fue una de las medidas más influyentes en la sociedad Chilena, ya que la tenencia de la tierra es un factor inmensamente importante en lo cultural, social, y económico.

En 1962, el informe de la Alianza para el Progreso concluía que ‘El comité está convencido de que, para lograr un crecimiento económico satisfactorio y equilibrado, Chile debe empañarse en la adopción de vigorosas medidas que corrijan la extrema desigualdad que existe en el sistema de tenencia y uso de la tierra’.¹⁰ Fue precisamente este informe que solicitaba la modalidad de expropiación para llegar a los fines que exponía, algo que el gobierno de Alessandri considero como innecesario y peligroso. Su sucesor no lo considero así.

1.3 ECONOMIA

Durante la administración Alessandri se desarrolló un programa de austeridad económica para intentar frenar 20 años de aumento sostenido de gasto iniciado desde 1938 bajo los gobiernos radicales. Para combatir la creciente presión inflacionaria, se inició una reforma tributaria y monetaria, incluyendo el abandono del peso a favor del escudo, pero contraponiendo estas medidas con un fuerte gasto público en infraestructura para combatir el desempleo, por ejemplo, pavimentando la totalidad de la carretera panamericana. Sin embargo, los comunistas y socialistas se encargaron de boicotear estas medidas iniciando

⁸ Mensaje del presidente Alessandri al país, Mayo 1960.

⁹ Gazmuri, Cristian ‘Nueva Historia de Chile’ p. 22.

¹⁰ Alianza para el Progreso, 1962. Evaluación del programa nacional de desarrollo Económico y Social de Chile. Informe presentado al gobierno de Chile.

una ola de huelgas en 1960.¹¹ Esto, sumado al terremoto de Valdivia del 22 de Mayo de 1960, terminaría con la luna de miel en materia económica. El país daría un paso adelante, y dos hacia atrás.

Alessandri también se esforzó en cambiar el eje productivo del país a uno de mayor apertura económica, y de esta manera combatir la persistente inflación, desempleo, e incremento de la deuda pública. En esta línea el gobierno introdujo el Escudo para reemplazar el Peso, e incentivó la industria privada a ser más competitiva y abierta, alterando moderadamente el modelo proteccionista de sustitución de importación que venía de los gobiernos radicales. El siguiente cuadro muestra desde un punto de vista macro sus resultados.

Tabla 2

Año	PIB (% de variación anual)	Ingreso menos gasto fiscal (en millones de pesos de 1995)	Inflación %	Reservas anuales (en millones de US\$)	Deuda externa (en millones de pesos de 1995)
1958	5,49	-6.574	32,52	29,6	764.247
1959	5,27	94.941	33,24	105,4	619.419
1960	7,88	-206.408	5,47	72,8	490.611
1961	4,78	-199.008	9,61	-5,2	520.330

Fuente: Braun y otros. Economía Chilena 1810-1995

Aunque el gobierno de Alessandri logro importantes avances (reforma agraria, control de la inflación, apertura económica, vivienda), no fue suficiente dada las condiciones del país en ese entonces. La rápida sobrepoblación urbana, las malas condiciones económicas en el campo, la alta deserción escolar y la carencia de servicios básicos como alcantarillado y agua potable, continuo fomentando y agravando los problemas sociales que acompañan a la incapacidad de resolver condiciones tan desfavorables como las recién mencionadas.¹²

2. LA REVOLUCION EN LIBERTAD (1964-1970)

¹¹ Ibid, p. 103

¹² Cieplan N.39, 'Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos '1994. p. 13.

En el año 1964 fue electo el Demócrata Cristiano Eduardo Frei-Montalva con una amplia mayoría, apoyado por sectores de centro y derecha (estos últimos por el temor de que ganara la izquierda). El programa buscaba el apoyo de aquellos que veían en la revolución cubana una alternativa al modelo americano, incorporando ciertos elementos de aquello en su programa. Se definieron cinco prioridades: desarrollo económico; educación y enseñanza técnica; solidaridad y justicia social; participación política y soberanía popular.¹³ En lo concreto esto llevaría a medidas emblemáticas como la profundización de la reforma agraria y la ‘chilenización’ de la industria del cobre, este último un paso intermedio a la total nacionalización de la industria.

En materia de desarrollo económico, el gobierno de Frei no fue capaz de cumplir con las metas propuestas de controlar la inflación, un punto clave para el crecimiento y la igualdad económica. Las cifras inflacionarias durante su periodo fueron las siguientes:

Tabla 3. Inflación en Chile, 1965-1970

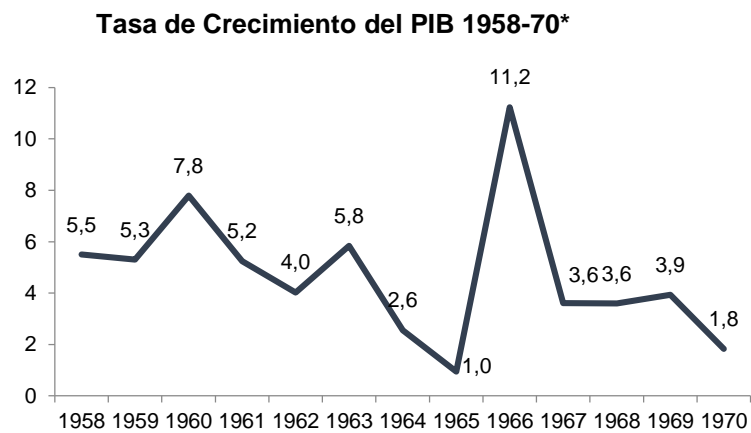
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Frei's goals	25%	15%	10%	0	0	0
Actual	26%	17%	22%	27%	29%	35%

Fuente: Actual figures, International Monetary fund Statistics, November, 1971. December data, p.35. Percentages extrapolated from the year to year consumer price index.

La economía durante estos años creció, pero no lo suficiente para ser capaz de enfrentar los graves problemas sociales del país, o financiar el ambicioso programa de gobierno que se había propuesto. De este modo a juzgar por el crecimiento del PIB con la excepción del año 1966 debido a los altos precios del cobre el crecimiento de la economía volvió a la tendencia previa a 1963.

¹³ PDC, Memoria Chilena.

Grafico 1



Fuente: World Bank

Nota: Corresponde a la tasa de crecimiento porcentual anual del PIB a precios de mercado basados en moneda local constante. Los agregados se basan en dólares estadounidenses constantes de 2010.

2.1 VIVIENDA

Vivienda era otra de las prioridades de la administración Frei, particularmente importante dada la crisis habitacional especialmente en el gran Santiago. Frei prometió 360.000 viviendas estatales bajo la creación de un nuevo organismo, el MINVU, más del doble de lo que se habían construido bajo la administración anterior¹⁴. En la práctica, el gobierno demócrata cristiano solo logro construir 132.000 mil viviendas, una cifra menor que su antecesor¹⁵. Esta situación agravo la crisis habitacional ya que el número de personas migrando desde el campo a la ciudad continuaba creciendo, y a su vez el incremento de las llamadas poblaciones ‘callampa’ en la periferia de Santiago. El déficit habitacional creció a pesar de todos los esfuerzos durante la década de los 60, llegando a un total de 630.000 viviendas en 1969.¹⁶

2.2 AGRICULTURA

¹⁴ Whelan, P. 155.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem

A la incapacidad de solucionar el problema habitacional en la ciudad hay que sumar los problemas en el campo. En el gobierno el diagnóstico consideraba que parte de la solución a estos últimos se encontraba en los abusos cometidos en contra de los campesinos por parte de sectores terratenientes que los mantenían estancados en su analfabetismo, pobreza y mezquindad. A su vez, el gobierno consideraba que esto estaba causando dos graves problemas adicionales: que la producción agrícola iba cayendo por la fuga de sus trabajadores a la ciudad, y la creciente agitación social que estaba tensionando la ya quebrantada relación entre el patrón y el inquilino. Inicialmente se potencio las dos instituciones que estarían a cargo de redistribuir la tierra, CORA, que era la corporación de la reforma agraria, y la INDAP, el departamento encargado de pesca y agricultura, este último a cargo de Jacques Chonchol, que sería la cara visible de la reforma agraria en los gobiernos de Frei y Allende.

La radicalización del proceso en el campo tiene inicio en el año 1965 con la toma y expropiación violenta del fundo 'Los Cristales', en las cercanías de Curicó. Bajo el liderazgo del diputado socialista Oscar Naranjo junto con campesinos que trabajaban como medieros e inquilinos se tomaron el fundo; lo que terminó en un enfrentamiento violento para los militantes socialistas.¹⁷ La creciente presión para agilizar, y como resultado colindante radicalizar el proceso, tuvo sus frutos con la promulgación de una nueva Ley de Reforma Agraria en 1967.

El 28 de julio de 1967 fue publicada la nueva Ley de Reforma Agraria como Ley No 16.640. Los objetivos de esa ley decían'. "*Las normas contenidas en este texto legal pretenden promover en forma simultánea el aumento de la producción y la productividad agrícola, mediante una mejor y mas justa distribución de la propiedad de la tierra y de los derechos de aguas, así como la transformación del campesinado en una fuerza social de carácter dinámico que participe activamente en el progreso económico, social y cívico del país*".¹⁸ La persona encargada de esta nueva etapa sería el ya mencionado Jacques Chonchol.

Desde este punto en adelante se radicalizó la reforma agraria. Pero que efectos tuvo en lo económico y social? Los datos indican que en lo económico su impacto fue prácticamente nulo, y en algunos aspectos un retroceso ya que la productividad de los predios disminuyó. Donde sí tuvo un impacto más notorio fue en lo social, acabando con la antigua manera de relacionarse entre los patrones y aquellos que trabajaban estos latifundios.

A pesar de las expropiaciones, la reforma agraria tuvo resultados mixtos, ya que no se llegó a la meta de entregar terrenos a 100.000 campesinos, ni tampoco a las metas

¹⁷ Garrido, Guerrero, Valdes, 'Historia de la Reforma Agraria en Chile' P. 100.

¹⁸ Ibid, P. 121

de producción agrícola que era uno de los argumentos y caballos de batalla a favor de profundizar la reforma. En la siguiente tabla podemos ver la producción agrícola del país durante el periodo 1965-1970;

Como se puede apreciar, hubo leves mejoras en la producción agrícola de productos claves, como carne, remolacha y trigo, pero bajas en otros como la producción de papas y maíz, en términos globales los efectos de la reforma agraria en la producción fueron nulos.

Tabla 4
Agricultural Output in Chile.1965-1970

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Index per capita (tons)						
Food production	102	101	102	104	95	101
Milk Production	835	855	875	875	900	1,100
Corn	221	246	362	321	154	250
Potatoes	737	717	717	725	603	618
Rapeseed	60	77	61	48	64	65
Sugar Beet	710	768	1,048	1,194	1,238	1,635
Wheat	1,276	1,167	1,203	1,220	1,214	1,300
Meat Production	232	237	244	262	274	280

Fuente: Summary of Economic and Social Indicators, 18 Latin American Countries: 1960-1970. Office of Development programs, Bureau for Latin America, Agency of International Development, April 1971. Pg., 51, 52.

2.3 EDUCACION

Otro ámbito importante del ambicioso programa de Frei fue la expansión de la educación primaria y secundaria. El analfabetismo y la deserción escolar a una temprana edad seguían siendo graves problemas para avanzar hacia mejores índices, ni hablar de la educación superior, que en ese entonces solo podían acceder una privilegiada minoría. La matrícula escolar primaria en 1964 era de 1,681.000, esto se incrementó a 2.100.000 en 1970. El gasto público también se incrementó de 145.6m en 1964 a 245.6m en 1970. Este sería un legado importante ya que se logró avanzar sustancialmente en la lucha contra el analfabetismo y la deserción escolar.

3. EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR 1970-1973

En 1970 llegaría una de las elecciones más relevantes del siglo XX. En juego estaba la dirección que Chile iba a seguir, ya que el país finalmente se había dividido en tres tercios. En la izquierda se encontraba la Unidad Popular liderada por Salvador Allende y compuesta principalmente por el partido Comunista, el partido Socialista, y el partido Radical, este último se había izquierdizado y fragmentado durante los 6 años de Frei debido a su caída electoral durante la década del 60. Hasta 1961 el PR era el partido más grande del país, pero en 1970 se habían convertido en un partido minoritario y ahora en asociación con socialistas y comunistas. En el centro estaba el candidato demócrata cristiano Radomiro Tomic, con un programa muy similar al de la Unidad Popular, y la derecha, ahora unida bajo el partido nacional llevaría a Jorge Alessandri, su mejor carta. Los resultados electorales fueron los siguientes:

Tabla 5

Candidato	Partido/Coalición	Votos	%
Salvador Allende Gossens	Unidad Popular (UP)	1.075.616	36,3%
Jorge Alessandri Rodríguez	Independiente	1.036.278	34,9%
Radomiro Tomic	Democracia Cristiana	824.849	27,9 %
Total votos válidamente emitidos		2.946.743	

Fuente: Diario El Mercurio, 5 de septiembre de 1970

Esta elección, y el año 1970 marcan un hito en la historia reciente del país. El ambicioso gobierno de la Unidad Popular tenía como eje esencial la derrota de la pobreza, acompañado de un radical discurso anti capitalista, anti americano, y anti empresarial, decidiendo que la toma total del poder era la mejor manera de acabar con la desigualdad y la pobreza. La profundización de las reformas del gobierno de Frei, entre otras, llevaría al país a la igualdad y justicia social, que era el discurso más prevalente de la época. Las medidas más emblemáticas de la unidad popular serían el aceleramiento de la reforma agraria, expropiación de industrias claves, aumento del salario mínimo, y el incremento en la construcción de viviendas sociales. ¹⁹ El discurso era la ‘equidad social’ a toda costa y como fuese.

3.1 VIVIENDA

¹⁹Richard E. Feinberg 'The triumph of Allende'. (1972), p. 174

En materia de vivienda, el gobierno propuso un incremento a las 240.000 unidades que habían sido construidas durante el gobierno de Frei. A pesar de ese logro, que no deja de ser importante aún que se habían prometido 400 mil, el problema habitacional continuaba siendo crítico, e incluso seguía a la alza superando todos los esfuerzos. La siguiente tabla muestra su evolución:

Tabla 6: EVOLUCION DEL DEFICIT DE VIVIENDA EN CHILE, 1952- 1970
(cifras oficiales)

Año y Presidente	Déficit total (unidades de vivienda)
1952 (Ibáñez)	156.205 (incluye "callampas", conventillos y viviendas en mal estado ("malas"))
1960 (Alessandri)	538.700 (11% necesarias por reconstrucción-terremoto 1960)
1964 (Frei M.)	420.000
1970 (Allende)	592.324

Fuentes: MINVU, División de Política Habitacional, "Vivienda, una tarea de dignidad, Estrategia Habitacional al año 2000"

Durante el gobierno de la Unidad Popular, se intentó solucionar el déficit a toda costa, esto incluido la toma de terrenos fuera de la ley, estimándose hasta en 400.000 personas las que accedieron a la tierra por esa vía en ese período, cuando las "tomas" no sólo se hacían en la periferia lejana, sino en terrenos más centrales y de mayor valor. Esto fue lo que se vivió en Santiago durante la década de los 60, y en su etapa más dura y violenta durante el periodo entre 1970-1973.

Aun que el objetivo de Allende era la erradicación de este déficit, y el mejoramiento de viviendas en precarias condiciones, poco fue lo que se avanzó en esta materia ya que después del primer año de gobierno la economía entro en crisis, siendo imposible concretar algún plan coherente dado la situación económica del país. Solo se puede recalcar que las tomas y viviendas irregulares si se incrementaron durante dicho periodo, mostrándonos una importante divergencia entre lo que se decía y lo que se estaba haciendo. En resumen, el tiempo fue muy corto, y la crisis económica muy grave para haber hecho una buena política al respecto a pesar de la retórica.

3.2 AGRICULTURA

Parte de la crisis habitacional también tiene relación al problema territorial en el campo y las condiciones de los campesinos. En parte el masivo movimiento desde el campo a la ciudad agravo incesantemente el problema habitacional, pero también

continuaba existiendo el problema de la tierra para aquellos en el campo. La solución fue la aceleración de la reforma agraria, que llegó a proporciones completamente fuera de la ley.

Durante el gobierno de Frei se había instalado la reforma agraria como un pilar fundamental para lo que se percibía como uno de los males de mayor relevancia no solo económico, sino también social del país. La Unidad Popular aceleró aún más esta reforma, convirtiéndose en un eje central de ese régimen: para los partidos socialistas y comunistas, el problema en el campo representaba todos los males del país y debía ser implementada lo más rápido posible.

En el siguiente gráfico podemos apreciar que durante los 3 años de la Unidad Popular, en términos de metros cuadrados, se expropiaron más o menos la misma cantidad que el gobierno de Frei. Sin embargo, hay que considerar dos elementos, las expropiaciones se llevaron a cabo en 3 años durante Allende, y en 6 años durante el gobierno Demócrata Cristiano, y el número de predios intervenidos bajo el régimen de Allende fue más del doble que el gobierno anterior, demostrando que con el pasar del tiempo, cada vez más se intervenían predios más pequeños y que nada tenían que ver con los grandes latifundios de antaño.

Tabla 7: Farm Expropriations, Frei and Allende Years

	# of Farms	Area	Families Affected
From 1965 to 11/31/1970	1,408	3,564,522.9	20,976
From 11/04/1970 to 3/22/1973	1,628	5,585,327.2	33,948

Fuente: Presidential Message 1973. *The Balanced View*, Francisco Orrego Vicuña, table 18, p., 85

Esta agresiva política en gran medida resultó en un profundo cambio en el campo Chileno, por un lado logró dividir y terminar con el sistema prevalente en el campo desde tiempos de la colonia, el latifundismo, el sistema de terratenientes, e inquilinos, peones, y afuerinos que subsistían precariamente y en condiciones que dejaban mucho que desear. Por otro lado, tuvo efectos adversos en la menor producción agrícola, ya que sus nuevos propietarios no sabían cómo sacarle el mejor provecho a la tierra, y esto produjo un efecto colindante de que muchos de estos campesinos terminaron huyendo hacia la ciudad e incrementando los problemas urbanos que era cada vez mayores. En el siguiente cuadro podemos apreciar la disminución de la producción agrícola durante los años 1970-1973:

Tabla 8: Output, Key Crops, Allende Years (Thousands of Metric Quintals)

	1970	1971	1972	1973
Wheat	13,069	13,697	11,951	7,466
Rice	762	670	862	549
Corn	2,390	2,583	2,829	2,940
Beans	655	721	829	649
Potatoes	6,838	8,358	7,330	6,235

Fuente: Whelan, p. 643

La aceleración del proceso, y la intromisión de grupos extremistas agilizaron el proceso de expropiaciones ilegales. A mediados de 1971 en un artículo en el mercurio se señala lo siguiente: ‘la Federación de Sindicatos de Empleadores Agrícolas de Cautín denunció que cuatro fundos con cabida inferior a las 80 hectáreas de riego fueron ocupados bajo instigación del Movimiento Campesino Revolucionario, como medio para acelerar las expropiaciones de la tierra’.²⁰ La violencia y las expropiaciones fuera de la ley continuarían hasta el último día del gobierno de la Unidad Popular.

3.3 EDUCACION

El cambio social que pretendía el gobierno para asegurar mayor igualdad también incluiría reforma en el ámbito educacional. Esto había sido uno de los pilares fundamentales del gobierno de Frei, bandera de lucha que también acogería la Unidad Popular. Debido al corto tiempo que estuvieron en el poder, y dada que la realidad de cambios en este ámbito son de largo plazo, solo se logró impulsar algunas reformas de carácter más general. Ejemplo de esto fue la focalización en extender el acceso a la escolaridad pre escolar, garantizar que útiles escolares sean gratuitos en las escuelas de enseñanza básica, y desayunos gratuitos que ayudaría a incentivar la asistencia y el aprendizaje²¹.

²⁰ Garrido, Guerrero Reforma Agraria en Chile. P. 139.

²¹ <http://www.saladehistoria.com/PSU/Preuniversitario/2014/14316GM.pdf>

3.4 ECONOMIA

En lo económico, el gobierno de Allende busco equiparar la cancha a través de sus ministros de economía, Pedro Vuskovic, y de Hacienda Américo Zorrilla. Sus primeras medidas, adoptando un extensivo plan Keynesiano, serian estimular la economía incrementando el peso en circulación. Esto se llevó a cabo automáticamente incrementando el salario un 34%, que había sido la cifra de inflación el año previo, y aquellos que ganaban sueldos básicos e insuficientes se beneficiarían con un adicional incremento de 32%²². Estas medidas estaban diseñadas para incrementar el poder adquisitivo de la gente, y también como una reforma agresiva de implementar la redistribución de ingresos en el país. Era visto como justicia social para aquellos que no habían tenido poder económico, de esta forma los trabajadores también tendrían ingresos disponibles.

La Unidad Popular consideraba que la inflación era algo que siempre beneficiaba al más ricos, por lo tanto ignora las presiones que estas medidas podrían ser capaces de desatar. Para la izquierda, medidas como la nacionalización de la banca, la reforma agraria, el control de la producción del país y fijación de precios serían las mejores medidas de prevención contra la inflación decía el discurso. El programa del ministro Vuskovic contenía dos medidas principales: ‘consumismo socialista’, una versión de las medidas Keynesianas, y el control centralizado de la economía.²³ Se aumentó el dinero en circulación y se redujo la tasa de interés un 50%. Esto debilito a muchos bancos, dándole hincapié al gobierno para intervenir y estatizarlas.²⁴

Estas medidas fueron exitosas durante los primeros 6 meses de implementación. Sin embargo, ya a mediados de 1971 la inflación comenzó a expandirse. Para contrarrestarla, el gobierno continuaba imprimiendo más numerario, agravando la situación. A menos de un año desde la llegada al gobierno, la economía ya estaba en una crisis. Esta incipiente crisis económica llevo a la democracia cristiana a unirse a la derecha contra el gobierno y a las primeras manifestaciones masivas en la calle. Cuando comenzó el desabastecimiento y la hiper inflación, serían las mujeres de Santiago que protestarían con sartenes y ollas en las calles. La fecha de la primera manifestación de este tipo seria el 1ro de Diciembre de 1971.²⁵

Durante el año 1972 el país entraría en una crisis económica afectando todo ámbito de la sociedad Chilena, no solo lo económico. Una inflación descontrolada, desabastecimiento de productos básicos, una caída estrepitosa de la productividad industrial y agrícola, huelgas, y tomas de todo tipo agravarían una situación que

²² Feinberg, P. 173.

²³ Whelan, P. 305.

²⁴ Idem.

²⁵ Whelan p. 315

rápidamente se veía como inmanejable. Las siguientes cifras del año 1972 nos muestra la situación económica del país durante ese año:

Tabla 9: Fluctuación Mensual en el Índice de Precios al consumidor y Producción industrial

1972	IPC	IPI
January	24.8	18.5
February	32.0	11.5
March	34.0	10.2
April	38.1	12.6
May	40.0	11.4
June	40.1	2.5
July	45.9	5.0
August	77.2	3.6
September	114.3	-7.8
October	142.9	-7.7
November	149.9	-8.1
December	163.4	-11.1

Fuente: Whelan, p. 765.

La crisis económica del país sería tal que en enero de 1973 comenzaría con un anuncio que demostraría el caos económico que vivía el país. El 10 de enero el ministro de Hacienda Fernando Flores anuncia la creación de las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP), medida que daría comienzo al racionamiento de alimentos debido a su creciente escasez.²⁶ El control de la distribución demostraría la precariedad de la situación, y le daría al gobierno un arma muy poderosa, control de los alimentos. Sin embargo, como consecuencia esto desataría un mercado negro feroz y una especie de economía paralela, diluyendo cada vez más el estado de derecho.

Un tema central en el discurso de Allende y la Unidad Popular era proponer la igualdad, a cualquier costo, para así acabar con los privilegios de antaño. Después de tres años de agresivas políticas que en teoría apuntaban a este propósito, la pregunta era si esté se había logrado. En este respecto, para el período 1970-1973 el índice Gini fue de 0,467, la menor cifra junto con el 0,476 del período 1958-63. En concreto el 20% más rico de la población ganaba aproximadamente 12,3 veces el sueldo del 20% más pobre de la población.²⁷

²⁶ Whelan, p. 372.

²⁷ Distribución del ingreso en Chile 1960-2000. Karen Lambrecht, p. 18

Tabla 10: Distribución de Ingresos y Tasa de Desocupación Gran Santiago 1958 - 2001

Período	Índice de Gini	Q5/Q1	Tasa de Desocupación
1958 – 1963	0,476	12,10	6,75
1964 – 1969	0,498	13,52	6,31
1970 – 1973	0,467	12,24	3,92
1974 – 1981	0,513	14,93	12,96
1982 – 1986	0,557	19,45	19,19
1987 – 1990	0,570	19,93	10,91
1991 – 1998	0,525	15,26	6,65
1999 – 2001	0,553	17,48	14,96

Fuente: Datos a partir de Osvaldo Larrañaga (2001) y Encuesta de Empleo U de Chile

Estos datos dejan en evidencia que efectivamente se habría logrado disminuir la brecha de desigualdad, sin embargo, eran similares a los alcanzados bajo la administración de Alessandri. Distorsiones como la hiperinflación, el mercado negro, y el desabastecimiento demuestran que ‘a cualquier costo’ tuvo un costo muy alto durante este periodo.

4. EL GOBIERNO MILITAR 1973-1990

Con la llegada del golpe gobierno militar el 11 de Septiembre de 1973, el país paso por dos marcadas etapas en materia social y económica, las cuales responden al período pre y post crisis de 1982, la primera entre 1973-83, y luego una segunda entre 1983-1990. Durante las primeras semanas en el poder el objetivo de la junta militar fue tratar de estabilizar una economía que estaba inmersa en una profunda crisis. La tarea inicial de estabilización caería en el nuevo ministro de Hacienda, el almirante Lorenzo Gotuzzo, y de Economía el civil Fernando Leniz.²⁸

Junto a ellos, existía un documento que estaba en conocimiento del Almirante y miembro de la junta de gobierno, José Toribio Merino, y que a su vez era considerado como el número dos en influencia y poder, después del Pinochet. El documento, que había sido escrito por académicos Chilenos formados en la Universidad de Chicago se le denominaba ‘el ladrillo’, que pronto se convertiría en una especie de guía para los jóvenes académicos.

²⁸ Whelan, p..563.

Las primeras medidas para tratar de contener la situación económica fueron las siguientes:

- 1) Congelamiento de salarios, que el gobierno tenía agendado incrementar un 200% el 1 de Octubre de 1973.
- 2) Los precios en el mercado se liberaron de la fijación al que estaban expuestos.
- 3) La jornada laboral se incrementó de 44 a 48 horas para aumentar la productividad.
- 4) Garantía a los agricultores que sus predios ya no estarían sujetos a expropiación, medida apuntaba a incrementar producción que había caído a niveles de 1936.

En resumen, esas fueron las medidas anunciadas en los días después del pronunciamiento militar. Inicialmente estas medidas estaban diseñadas para estabilizar la economía, bajo el pragmatismo del economista Fernando Leniz. Sin embargo, durante el año 1974 la economía Chilena continuaba inmerso en una alta inflación y bajo crecimiento. Esto llevo a Pinochet a buscar otra alternativa para sacar al país del estancamiento, y opto por reemplazar a Leniz por Jorge Cauas en Hacienda, más la inclusión de Sergio de Castro en Economía. Ambos hombres, discípulos de Arnold Harberger y de la teoría monetarista neoliberal de Milton Friedman, implementaron lo que se llamó el Programa de Recuperación Económica, el cual implicó la aplicación de un plan de shock a través del ordenamiento fiscal y monetario, y la reforma arancelaria. En 1975, el país hizo un quiebre total con su pasado en materia económica y se encamino hacia una economía abierta y de libre mercado enfocado en incrementar las exportaciones y controlar la inflación, este último un mal endémico en la región.

Complementando esas medidas inicialmente tomadas, el gobierno profundizo las primeras medidas de 1975 y hacia adelante se caracterizaría por: a) Un estado pequeño y subsidiario, que eliminaría los déficits fiscales crónicos, reduciría el gasto fiscal y los impuestos, levanto los controles de precios, liberalizaría los mercados y privatizaría la mayoría de las empresas estatales y parcialmente el sistema de seguridad social, la educación y la salud; b) La apertura de la economía al mundo exterior a través de la eliminación de barreras no arancelarias a las importaciones y rebaja de ellas; c) La creación de un mercado de capitales libres, la liberación de inversión extranjera y el establecimiento de un banco central autónomo; d) Flexibilización de los mercados laborales.²⁹

La situación de país a mediados de los 70 solo se puede calificar como dramática. El país se encontraba quebrado desde un punto de vista financiero, con alta inflación, hacinamiento habitacional, poblaciones callampa que se habían propagado por el gran Santiago, y por la aun deficiente labor en materia de cosas básicas como acceso a agua potable, pavimentación de calles, e incluso la luz eléctrica. Estos eran los números durante

²⁹ Allende y Pinochet, 'Las verdades olvidadas'. P.. 460.

la década de los 70. En 1973 un 18% de la población de Santiago pertenecía a una 'callampa', y sin duda muchos más solo marginalmente mejor a eso.³⁰

Claramente el movimiento del campo hacia Santiago fue un factor clave para este lamentable desenlace, que también tuvo como efecto colateral, de que las políticas públicas durante el gobierno militar se enfocaron evitar el crecimiento de estas, y tratar de que servicios básicos llegaran al hogar, y contener el agravamiento del problema. La prioridad frente a esta realidad era mitigar y contener, más que combatir el problema de fondo que tenía como una de sus principales enemigos la distribución de ingresos y la desigualdad en un país relativamente pobre. La fórmula del gobierno fue implementar un sistema económico neo-liberal en 1975 para salir del estancamiento y crear riqueza y mejores ingresos en vez de intentar de equiparar la cancha con lo poco que ya existía.

4.1 VIVIENDA

En materia de vivienda, el gobierno militar heredo un déficit habitacional importante, que era una lacra histórica que se arrastraba de varias décadas. Cuando la economía y el país se habían estabilizado, se comenzó a pensar cómo mejor combatir este problema. La Nueva Política Habitacional cuya definición y estrategias fueron establecidas por el MINVU a mediados de 1977 y comienzos de 1978, llevaron como consecuencia los lineamientos generales del Supremo Gobierno, y se ha afianzado con la aplicación de nuevos sistemas y procedimientos...".³¹ El Gobierno señala que los problemas de la vivienda "se originan en el desequilibrio entre las necesidades básicas de la población y los medios que se disponen para satisfacerlas".

Con el fin de enfrentar esta situación, el gobierno invento e impulso un exitoso sistema para fomentar la vivienda social: los subsidios, vigentes y operantes hasta hoy. Este mecanismo lo diseño la oficina de planificación (ODEPLAN) bajo Roberto Kelly. Antes de aquello, la vivienda era edificada por el Estado, y tan deficiente era el sistema que el déficit habitacional llego a 1 millón de unidades en 1973.³² A fines de los años 80, una década después de esta nueva iniciativa el balance era el siguiente: la entrega de 309.00 subsidios habitacionales con esta nueva política.³³

Complementando los subsidios, durante el periodo entre 1980 y 1989 se llegó al número de 222.085 viviendas de interés social terminadas.³⁴ Esto también tuvo efectos positivos en otras cifras. La caída brusca en la tasa de mortalidad infantil se relaciona también con el éxito de las políticas de aumento de cobertura de agua potable y

³⁰ Whelan, p. 297.

³¹ MINVU 1980, p.9

³² Allende y Pinochet, p. 482.

³³ Idem P. 484.

³⁴ <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/567/967#n3>

alcantarillado, en donde la construcción de viviendas juega un rol fundamental."³⁵ La estrepitosa caída de la economía debido a la crisis mundial de 1982-83 distorsiona cualquier medición objetiva en materia habitacional, y donde hoy en día se suele enfocar muchas mediciones con un claro sesgo político.

4.2 AGRICULTURA

En el ámbito rural, el gobierno opto por revertir, en parte, lo que se estaba haciendo con la reforma agraria desde el año 1962, pero particularmente su etapa más agresiva desde 1967 a 1973. Al momento del pronunciamiento militar, alrededor del 60 % de las tierras de regadío de Chile y el 50 % de la superficie agrícola total estaba controlada por el sector público. La reforma agraria se había iniciado en la década de 1960 con expropiaciones de grandes latifundios (aquellos con más de 80 hectáreas de regadío), y el fomento de la explotación de pequeñas granjas administradas por sus propietarios. La administración Allende favoreció las explotaciones de granjas a gran escala mediante cooperativas y la administración del estado sobre la propiedad privada de las tierras agrícolas.

A partir de 1974, el gobierno militar comenzó a utilizar a la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) para poner fin a la Reforma Agraria mediante la distribución de tierras para establecer granjas familiares con propiedad individual. En un periodo de tres años, 109.000 granjeros y 67.000 descendientes de mapuches tenían asignados derechos de propiedad en granjas pequeñas. Alrededor del 28% de la tierra expropiada fue devuelta a sus dueños anteriores, y el resto fue subastado.³⁶

A fines de 1978, todas las tierras agrícolas de propiedad pública habían sido distribuidas, y la CORA fue cerrada legalmente. La CORA sería reemplazada por la ODENA (Oficina de Normalización Agrícola). Esta oficina dio por terminada la reforma agraria y concentro los esfuerzos en la modernización, productividad, y esfuerzos guiados a la exportación. En esta materia, se debe destacar que no fue la reforma agraria lo que modernizó el campo, si no que fue obra de la introducción del mercado y los derechos de propiedad, esta visión de largo plazo incluía elementos tan fundamentales como más y mejores puertos, políticas sanitarias, incentivos para exportar, etc.³⁷

³⁵ Idem

³⁶ https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_econ%C3%B3mica_de_Chile

³⁷ Allende y Pinochet 'las verdades olvidadas'. P. 464.

4.3 EDUCACION

Otra reforma clave durante el gobierno militar fue el cambio radical en educación. Parece difícil de asimilar hoy en día pero hasta el año 1981, la educación superior Chilena estaba compuesta por dos universidades públicas con cobertura regional centradas en carreras de duración intermedia en áreas tecnológicas y carreras de educación; seis universidades privadas que agrupaban a tres entidades católicas, y a tres seculares sin fines de lucro y dedicadas al desarrollo regional. Todas ellas recibían subsidios directos por parte del estado. Aquí están las 8 instituciones universitarias de educación superior:

- 1) Universidad de Chile (1842)
- 2) Universidad Católica (1888)
- 3) Universidad de Concepción (1919)
- 4) Federico Santa María (1926)
- 5) Católica de Valparaíso (1928)
- 6) Técnica del Estado (1947)
- 7) Universidad Austral (1954)
- 8) Católica del Norte (1956)

A estas le sumamos los institutos técnicos INACAP (1966) y DUOC UC (1968)

A través de la promulgación de la Ley General de Universidades de 1981, se autorizó la creación de universidades privadas, de institutos profesionales y centros de formación técnica. Estas se agruparon en 3 tipos de instituciones: Universidades, Institutos Profesionales, Y Centros de Formación Técnica. También se distinguen por las Universidades CRUCH Y Privadas. Durante los años 80 se suman 11 Universidades privadas al sistema de educación superior:

Tabla 11: Fundación de universidades privadas. Gobierno Militar D.F.L N°2, 1981

Año de fundación	Nombre	Acreditación	Matricula
1982	Diego Portales	Exam	9.155
1982	Gabriela Mistral	Exam	2.306
1982	Central de Chile	Exam	6.441
1988	Mayor	CSE	12.708
1988	Finnis Terrae	CSE	2.717
1988	La Republica	CSE	3.667
1988	Bolivariana	CSE	1.903
1989	Andrés Bello	CSE	14.584
1989	Adolfo Ibáñez	Exam	2.858
1989	Arcis	CSE	4.562
1989	Las Américas	CSE	14.455

Fuente: CSE, Índices 2004. El Mercurio.

El Aporte Fiscal Directo (AFD), creado por el DFL N°4 de 1981, estaría destinado a financiar la investigación científica y tecnológica, así como la extensión universitaria. Su monto sería decreciente hasta llegar, en 1986, a un 50% del valor asignado en 1980 y su distribución se realizaría de acuerdo a un porcentaje determinado por Decreto Supremo. Con un criterio modificado a partir de 1989, este aporte está conformado hasta hoy por dos componentes: una base del 95% que se distribuye según criterios históricos y otra parte variable, del 5%, que pretende medir el progreso académico de la institución.

El AFD es entregado a las universidades que pertenecen al CRUCH, mientras que los AFI se otorgan a las instituciones mediante un sistema de mejores puntajes en la PSU, aunque este no es solo para las instituciones que no pertenecen al CRUCH, si no para todas que deben competir por este financiamiento por iguales.³⁸

4.4 PREVISION

Continuando con las reformas del régimen militar, en el ámbito previsional se dio un giro radical. Ya en la década de los 60 se sabía que el sistema colectivo presentaba ciertas debilidades debido a que dependía de la pirámide poblacional donde los activos financiarían los pasivos, sin considerar a quienes no contaban con acceso al sistema de pensiones.

Es así que se introdujo el sistema de capitalización individual que reemplazó al sistema mejor conocido como ‘de reparto’. El principal motor del sistema de reparto era la relación entre el volumen de aportantes y receptores. Debido a la caída en la tasa de natalidad durante la década de los 60 y 70, podemos ver que como ejemplo en el año 1955 por cada 12,2 trabajadores cotizantes había 1 pensionado, en 1980 por cada 2,5 trabajadores cotizantes había 1 pensionado. Es decir, sólo en 25 años el costo de los trabajadores cotizantes se incrementó casi 5 veces.³⁹ El sistema estaba completamente quebrado.

El desfinanciamiento y la inequidad del esquema de reparto dieron origen a una reforma previsional que creó, mediante el D.L. 3.500 de 1980, un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización Individual y administrado por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las administradoras de fondos de pensiones son instituciones financieras privadas encargadas de administrar los fondos de cuentas individuales de ahorros para pensiones. Son las instituciones necesarias para un sistema de capitalización individual, que se basa en que cada persona ahorra una parte de sus ingresos para sostener una pensión cuando decida jubilar. El cambio, con el

³⁸ http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/86/descargas/VRAE_FEUBB08.pdf

³⁹ <https://www.aafp.cl/el-sistema/el-sistema-afp/antiguo-sistema/>

incentivo de una cotización del 10% desde el sistema antiguo fue masivo, sin embargo, el bajo porcentaje de cotización se convertiría en un talón de achiles con el pasar del tiempo.

4.5 ECONOMIA

En materia económica, el gobierno militar en una primera etapa opto por el camino de estabilización y recuperación de la economía, como ya mencionado. (Periodo entre Septiembre 1973 y Abril 1975). Pero en 1975, el gobierno, insatisfecho con este programa que aún no lograba frenar la inflación, la alta tasa de desempleo, y la baja productividad, opto por un camino que hasta ese entonces era único en América Latina, incluso para un gobierno autoritario. De allí que se optó por entregarle la conducción económica del país a un grupo de economistas formados en la Universidad de Chicago bajo la enseñanza de Milton Friedman y Arnold Harberger.

Jorge Cauas y Sergio de Castro liderarían este radical cambio en la economía Chilena. En 1975 aplicaron lo que ahora se conoce como un tratamiento de 'shock' a la economía. Este shock tenía como las primeras medidas inmediatas las siguientes: 1) incremento temporario del IVA 2) Reducción del gasto público un 20% 3) Reducción de empleados públicos un 30% 4) Privatizar empresas estatales. El impacto fue inmediato.

Los efectos iniciales en la economía chilena fueron graves. El PIB cayó en un 12%, la tasa de desempleo creció hasta el 16%, y el valor de las exportaciones se redujo en un 40%. Pero el sistema se empezó a afianzar a partir de 1977, iniciándose lo que se ha llamado el "boom", con cifras positivas en muchos ámbitos, pero con una constante alta tasa de desempleo, siempre cercana al 20%, debido entre otras cosas, a los despidos masivos de empleados públicos, de funcionarios de las empresas privatizadas y la pérdida de empleo en los sectores manufacturero y exportador debido a las políticas cambiarias y de apertura de la economía.⁴⁰

Sin embargo, esta recuperación y boom se desplomo en 1982 debido a la crisis financiera mundial, que afectaría a Chile particularmente fuerte. Una consecuencia de esta crisis fue el incremento de la inflación, aunque leve en comparación a años recientes, estas llegaron al 23% en 1983, 23% en 1984, y 26% en 1985.⁴¹ El PIB chileno se redujo un 14,3% y el desempleo aumentó al 23,7%, llevando a Chile a su peor crisis económica desde la gran depresión de los años 30, mayoritariamente debido a la caída del precio del cobre, al alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, y el

⁴⁰ Solimano, Andrés (Septiembre de 1981). «Contractionary devaluation in the southern cone: The case of Chile». *Journal of Development Economics*. p. 135-151

⁴¹ Briones, Ignacio, Braun, Juan,. 'Economía Chilena, estadísticas históricas', p. 101.

retroceso en las nacientes exportaciones en una joven economía de mercado recién saliendo de la crisis económica de los años 1970-1975.

Debido a la inestabilidad y crisis económica, el país poco o nada pudo avanzar en temas como equidad y mejoras en la calidad de vida de la población. Las medidas tomadas durante la época se enfocaban en la contención y mitigación de los graves problemas sociales y económicos que enfrentaba el país. Un claro ejemplo de esto fue el recordado programa llamado POJH, o Programa de Ocupación para Jefes de Hogar, cuyo principal propósito era combatir el desempleo que estaba por sobre el 20%. En mayo de 1983 el POJH empleó a aproximadamente 100.000 trabajadores en el área del Gran Santiago. Los principales trabajos a los cuales se abocaban los beneficiados por el programa eran tareas como limpieza de plazas, pintado de muros, entre otros. En noviembre de 1983 fue el momento de mayor cantidad de beneficiarios de este programa con 228.491 personas. En 1984 el POJH llegó a emplear 207.639 personas.⁴²

Con la llegada de un nuevo ministro de Hacienda, Hernan Buchi, en 1985 Chile entraría en una etapa más suave, terminando el ciclo de las reformas económicas, que ahora eran más pragmáticas, hacia un camino de desarrollo válido hasta el día de hoy. Durante su mandato, se controló la inflación, aumento el PIB, disminuyó el desempleo finalmente logrando terminar con programas como el POHJ. En concreto, algunas de sus medidas fueron las siguientes:

- Fuerte reducción del gasto en el sector público, con medidas como rebajar el gasto social, despido de profesores y reducción de las jubilaciones que recibían los ancianos.
- Fomento de la inversión y reducción de cargas fiscales a las empresas para generar empleo con una sustancial reducción de impuestos directos e indirectos, bajando el IVA en un 2 %.
- Fuerte devaluación del peso respecto al dólar. De esta manera, con el dólar alto, se favorecían las exportaciones y se restringían las importaciones.
- Privatizaciones de empresas que seguían siendo estatales: empresas del acero (CAP), eléctricas (ENERSIS, ENDESA), comunicaciones (ENTEL, CTC), azúcar (IANSÁ), LAN Chile, Laboratorios Chile y otras. En el periodo en el que Büchi fue ministro de Hacienda, Chile experimentó un proceso privatizador sin parangón en Latinoamérica hasta entonces.
- Control de las tasas de interés por el Banco Central y ya no por el mercado.
- Descenso controlado de los aranceles⁴³

⁴² Banco Central de Chile, 2001, p. 572.

⁴³ Whelan, P. 678.

Otra medida tomada durante su mandato fue la independencia del banco central, decretándose la independencia de esta oficialmente en Octubre de 1989.⁴⁴ Encontraremos que en 1989 el país era significativamente distinto al de 1973. La calidad de vida había mejorado considerablemente, aquí algunas cifras: en 1970 unas 920.000 familias eran propietarios de su vivienda, en 1982, 1.550.000. La calidad de estas mostraba que en 1970 el 21% eran de adobe, cayendo a un 14% en 1982. El 1970 24% de las viviendas no tenían luz eléctrica, en 1982, 15%. En 1976 existían 262.000 vehículos en el país, incrementándose a 600.000 en 1985, y que en 1990 97% de la población urbana tenía agua potable, y 82% de la rural tenía acceso a ello.⁴⁵ Y regresando a la cifra de vehículos, esta llegaría a 1 millón en 1990.⁴⁶

Otras cifras para cerrar el periodo del régimen militar: La desnutrición, que afectaba a 7 de 1000 niños en 1975, había desaparecido el 1990. Mortalidad infantil, 65.8 por 1000 en 1973, cayó a 18.6 por mil en 1990. La expectativa de vida era de 65.1 años en 1973, sube a 71.5 en 1990. Alcantarillado urbano se situaba en un 31.1 por ciento en 1970, sube a 77.4% en 1986.⁴⁷

La situación había cambiado dramáticamente, ya era un país muy distinto el de 1990 al que había sido en 1973. En 1990 el país estaba económicamente estable y listo para un despegue notable y sin precedentes en América Latina, debido a una sólida base económica. Lo que se había sembrado se cosecharía rápidamente con el retorno a la democracia, demostrándole al mundo la solidez del país no solo en lo económico, sino también en lo político, con un cambio de mando ejemplar y pacífico.

5. LA ERA DE LA CONCERTACION 1990-2010

El periodo de la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994) fue clave en Chile. En juego estaba el futuro del país post Pinochet, y la estabilidad económica, política y social de esta. Se debe destacar la visión del mandatario de optar por un camino suave, donde se mantuvo, con algunas modificaciones, el sistema económico que venía en alza. Sabía que no era lo mejor para Chile dismantelar algo que estaba funcionando, optando por lo más sensato: el continuismo económico. A diferencia del fuerte sello refundacional de los tres gobiernos anteriores, en este caso desde el comienzo se explicitó la intención de conciliar e integrar los lineamientos centrales de la economía heredados del régimen anterior.

⁴⁴ «Ley 18840: Ley orgánica constitucional del Banco Central de Chile», Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, consultado el 25 de Noviembre de 2017.

⁴⁵ Whelan, P. 969.

⁴⁶ Cifras del registro civil.

⁴⁷ Whelan, P. 971.

El gobierno de Aylwin se caracterizó por llevar el gobierno con el sello de “Crecimiento con equidad”, que fue el objetivo declarado y el eje principal para el diseño de las políticas públicas, buscando conjugar normalización democrática, mantención de los equilibrios macroeconómicos y tratamiento de las desigualdades sociales, conciliando al mismo tiempo metas de crecimiento económico con grados crecientes de igualdad social.⁴⁸ Este último punto es clave, ya que apunta directamente a lo que nos convoca en este análisis.

En términos generales, el gasto público en materia social se incrementó significativamente, eso de la mano de un buen desempeño de la economía, estabilidad económica, y un boom económico nunca antes visto en la historia de Chile. En 1989, 58% se destinaba a funciones sociales (Salud, Vivienda, Previsión, Educación, Programas de Empleo, y Otros Social), situación que al último año de gobierno del presidente Aylwin, 1993, llegó al 63,1%.⁴⁹

En su discurso del 21 de Mayo de 1990, el presidente Aylwin señaló lo siguiente:

*“En los últimos años, Chile ha experimentado un crecimiento económico y modernizaciones importantes en diversos sectores de la actividad nacional. Sin embargo, esta situación positiva coexiste con la presencia de desigualdades muy profundas. Si ellas persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar dos países distintos y antagónicos: uno, el Chile de los que tienen acceso a la modernidad y a los frutos del crecimiento; y otro, el de los marginados, socialmente excluidos de la vida moderna, convertidos en carga para la sociedad”.*⁵⁰

5.1 VIVIENDA

El crecimiento era indiscutible, ahora había que ver como se hacían ajustes para mejorar el modelo. En materia de vivienda, el gobierno tomó el poder con un déficit habitacional de 900.000 familias sin casa, pero que durante sus 4 años de gobierno se logró construir 250 mil unidades, un logro significativo.⁵¹ Sin embargo, la precariedad de estas fue un talón de achiles para la nueva administración, como ejemplo la entrega de casas de 12 metros cuadrados llamadas viviendas progresivas, y apodadas como viviendas palomeras, por su precariedad. El gobierno intentó mejorar esta situación tomando medidas más agresivas para acabar con el déficit habitacional.

⁴⁸ Patricio Aylwin Azocar, ‘Una vida republicana’ P. 244.

⁴⁹ Idem, P. 163.

⁵⁰ Aylwin, Patricio. Discurso 21 de mayo de 1990 ante el Congreso Pleno.

http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales

⁵¹ <http://eltipografo.cl/2016/04/aylwin-politica-de-vivienda/>

Durante el mandato del presidente Frei-Ruiz Tagle el problema habitacional continuaba siendo complejo, pero las elevadas tasas de crecimiento debido al boom económico de los 90 permitieron continuar mejorando la situación en términos absolutos, ya que la calidad de estas dejaron mucho que desear en algunos casos. Este déficit llegaba a 888.681 familias en 1992.⁵² Los gobiernos de la Concertación se propusieron la absorción del déficit habitacional. Para lograr este objetivo, el MINVU se propuso una meta anual mínima de producción de 90 mil soluciones habitacionales para responder al crecimiento de los hogares y deterioro del parque habitacional (MIDEPLAN, 1998). La producción de soluciones habitacionales del MINVU alcanzó la meta anual indicada, superando significativamente a las 54 mil soluciones promedio anuales del sexenio 1984-1989 (esto es la mejor cifra dentro del período precedente).⁵³

Durante los años 90 observamos una reducción del déficit habitacional tanto cuantitativo como cualitativo (desde cerca de un millón de viviendas en 1990 a 750 mil en 1998).

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se cumplió con lo prometido, rebajando el déficit habitacional a un número abordable. En su discurso del 21 de Mayo del 2005, Lagos adelantó que al término de su Gobierno se cumpliría en un 100 por ciento con la meta de erradicar las 105 mil familias que estaban catastradas y que habitaban en campamentos. Asimismo, sostuvo que en los últimos cinco años, entre subsidios otorgados y viviendas contratadas, se han entregado 469 mil soluciones habitacionales.⁵⁴

Cuando asume la Presidenta Michelle Bachelet en el 2006, propone disminuir considerablemente el déficit habitacional del 20% más pobre de la población mediante una política que integre la visión de barrio con la calidad de la unidad a construir.

Desde 1990 a 2006 se construyeron más de 2 millones de unidades. Fueron financiadas bajo diversas modalidades del subsidio habitacional, todas sustentadas en la triada de ahorro de las familias, préstamo hipotecario bancario o Serviu, y subsidio otorgado por el Ministerio. Con esta propuesta, en sus distintas variables y que se perfeccionaron a lo largo del tiempo, se logró una respuesta cuantitativa impresionante a las necesidades de vivienda social de los sectores de más bajos ingresos.

Tabla 12: Tamaño de la vivienda social según período.

Período M² Promedio de la Vivienda Social

⁵² Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrios. Ministerio de Vivienda, P. 223.

⁵³ Idem P., 231.

⁵⁴ Fuente: Emol.com - <http://www.emol.com/noticias/nacional/2005/05/21/182893/presidente-lagos-destaca-logros-de-su-gobierno.html>

1990 – 1994	38,35
1995 – 1999	42,31
2000 – 2002	42,25
2003 – 2006	42,57
2007 – 2010	46,81

Fuente: Gobierno de Chile, Minvu

Por otro lado, en la Nueva Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social 2006– 2010 del cuarto gobierno de la Concertación, se plantearon desafíos que apuntaban directamente a los temas que competen a la calidad e integración social, donde la propuesta no era solo disminuir el déficit habitacional de los sectores más pobres sino que además, poner énfasis en garantizar la calidad de estas viviendas y promover la integración social enfocados en la idea de barrio y ciudad. El enfoque había cambiado.

5.2 EDUCACION

En materia de educación los gobiernos de la concertación heredaron un sistema relativamente nuevo que había impuesto el régimen militar en los años 80. Comenzando en el año 1990 vemos una gran explosión de establecimientos de educación superior. Estos establecimientos se rigen a lo estipulado en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N°18.962, mejor conocida como LOCE. Esta Ley fue derogada en el 2009 por la Ley General de Educación, LGE, excepto el Título III, salvo al párrafo 2, y el Título IV. Estos son los que aun regulan la educación superior en Chile, y justamente uno de los importantes temas que nos compete en este análisis.

En el Título III, párrafo 1, Artículo 30, la LOCE especifica que estos nuevos establecimientos deben ser sin fines de lucro para su reconocimiento oficial. Supletorio a esta estipulación, párrafo 3, Art.45 estipula sobre su constitución financiera, mediante los fines que se propone, y sobre los medios económicos y financieros de que dispone para su realización. Este último deberá acreditarse ante el Consejo Superior de Educación. Los establecimientos de educación superior están divididos en tres niveles: Universidades Privadas y Estatales, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT). En 2015 el Fisco aportó por distintas vías más de un billón y medio de pesos (\$1.543.751.523.000) a las instituciones de educación superior. El millonario aporte estatal se materializó por dos vías de financiamiento: becas y créditos a los estudiantes (voucher) y financiamiento directo a las instituciones (aporte basal).ⁱⁱ En la siguiente tabla demostramos como se distribuye esta financiación a las distintas instituciones:

Tabla 13: Financiamiento Fiscal Total a estudiantes e instituciones por tipo de IES, 2014 (M\$)

TIPO IES	Financiamiento Estudiantes	% Financiamiento Estudiantes	Financiamiento IES	% Financiamiento IES	Total Financiamiento	% Total Financiamiento
Universidad Estatal	240.510.079	17,2%	215.969.242	15,5%	456.479.321	32,7%
Universidad Privada Cruch	211.104.564	15,1%	156.412.018	11,2%	367.516.582	26,3
Universidad Privada IP	312.473.374	22,4%	17.259.143	1,2%	329.732.517	23,6%
CFT	163.799.699	11,7%	2.220.002	0,2%	166.019.701%	11,9%
FF.AA y de Orden	72.264.807	5,2%	2.238.041	0,2%	74.502.848	5,4%
Total	842.382	0,1%	91.633	0,0%	934.015	0,1%
Total	1.000.994.905	71,7%	394.190.079	28,3%	1.395.184.984	100%

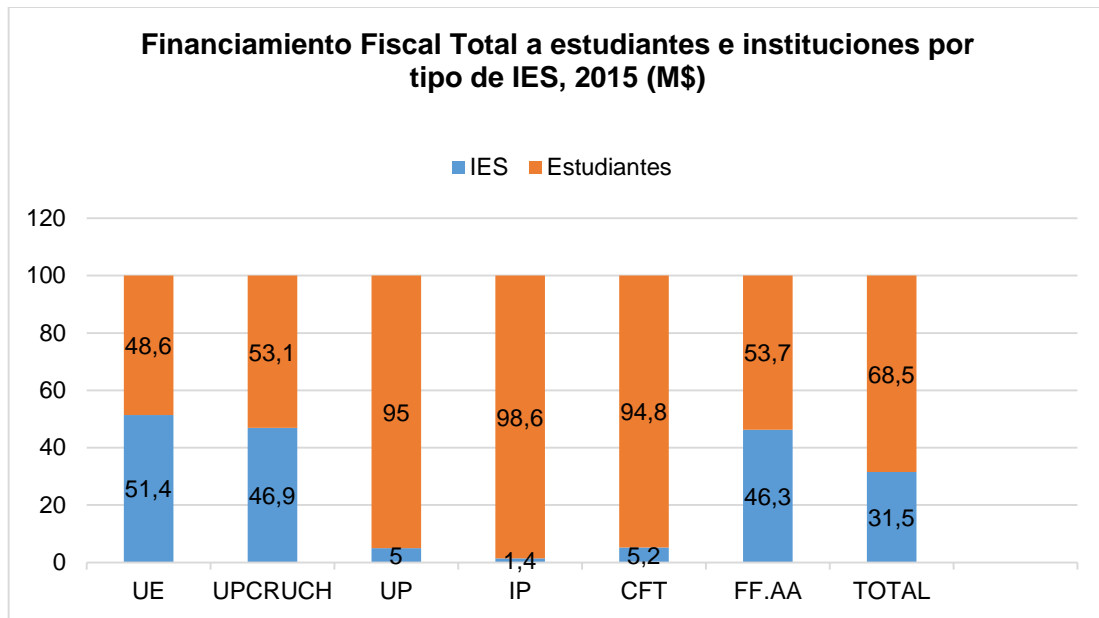
Fuente: Datos MINEDUC, MINVU, CONICYT, JUNAEB, y comisión INGRESA.

Considerando estas cifras, y el conjunto de información de cómo están establecidas en su marco legal, y como se financian, un punto muy relevante que agregar es qué actores son los más importantes al considerar este mercado algo inusual. En ese sentido, vemos que el aporte del estado es muy relevante en el financiamiento de la educación superior, particularmente a las universidades que pertenecen al CRUCH y las estatales. Los porcentajes que nos competen aquí demostrar es cuanto financiamiento reciben las instituciones estatales y privadas por parte del fisco, para luego desmenuzar la dispersión, o concentración de este mercado de la educación superior.

Otro mecanismo de financiación se introdujo al año 2005, El Crédito con Aval del Estado, que significo un fuerte incremento de recursos a familias que previamente que no podían acceder a la educación superior para sus hijos. Como consecuencia, las universidades privadas fueron las que más se beneficiaron de este sistema, Los 28 planteles privados que recibieron dineros vía CAE en 2015 sumaron \$273 mil millones, el 65,6% del total de fondos repartidos por este crédito a la educación superior.ⁱⁱⁱ Por otro lado, el

financiamiento vía voucher (becas y créditos a estudiantes que incluye el CAE) es el principal aporte del Estado a las universidades privadas. La Contraloría concluyó en su estudio que en 2014 el 94,8% de los dineros garantizados por el Fisco a las instituciones privadas creadas después de 1981 se otorgaron vía voucher. El siguiente dato nos demuestra cómo se divide el financiamiento a las distintas instituciones y el aporte público y privado a ellas.

Grafico 2



Fuente: Datos MINEDUC, MINVU, CONICYT, JUNAEB, y comisión INGRESA.

Claramente, el financiamiento a las universidades privadas, IP, CFP proviene mayoritariamente de aporte privado, de los estudiantes, mientras que las Universidades Estatales y aquellas que pertenecen al CRUCH contienen un componente relativamente igualitario de financiación publico/privado.

Cuando analizamos estos datos, nos damos cuenta que el estado, y los aportes privados vía Becas y Préstamos forman una importante parte del aporte total de financiamiento. Por lo tanto, el Estado y el sector privado juegan un importante rol en este financiamiento.

5.3 PREVISION

En materia de pensiones, los gobiernos de la concertación optaron por mantener, e incluso profundizar lo que se había hecho durante el gobierno militar. Se mantuvo intacta la cotización del 10% impuesto en 1981, y durante los mandatos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos se modificaron ciertos aspectos del sistema, entre ellos se destaca que en 1999, en la era de Eduardo Frei (DC) se permitió a las AFPs nunca compensar por las pérdidas de su administración, y que en 2004 se introdujo uno de los cambios al sistema con mayor impacto para los afiliados. "Antes y por ley el retiro programado se calculaba con la tabla de mortandad del INE, que estimaba que la vida de una persona se extendería hasta los 85 años. Pero hoy se calcula a través de la Superintendencia de Valores y Seguros, que calcula que el afiliado vivirá hasta los 110 años. Con 35 años más de vida, se baja artificialmente la jubilación del retiro programado".⁵⁵

Aparte de lo ya mencionado, el único otro cambio significativo que se introdujo al sistema de pensiones fue en el año 2008, cuando el gobierno de Michelle Bachelet promulgo la Ley N° 20.255. El nuevo marco legal crea, entre otras cosas, un Sistema de Pensiones Solidarias que beneficia a hombres y mujeres que, por diversas razones, no lograron ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. Además, quienes no tienen ahorros previsionales e integran el grupo más vulnerable de la población, accederán gradualmente a una Pensión Básica Solidaria (PBS) a partir del 1 de julio de 2008.⁵⁶

Este sería el resumen de hitos significativos introducidos al sistema de pensiones durante los 20 años de gobierno concertacionista.

5.4 ECONOMIA

En materia económica el país creció como nunca lo había hecho en su historia. El crecimiento comparativo durante los últimos 40 años se puede visualizar en la siguiente tabla:

Tabla 14

⁵⁵ <https://www.eldemocrata.cl/noticias/bachelet-lagos-y-frei-promulgaron-leyes-pro-afps-como-no-compartir-las-perdidas/>

⁵⁶ <http://www.spensiones.cl/portal/prensa/579/w3-article-4193.html>

Años Crecimiento del Producto

1970-1974	0.93
1975-1979	3.02
1980-1984	0.39
1985-1989	6.37
1990-1994	7.29
1995-1999	5.35
2000-2004	3.69

Fuente: José de Gregorio. Crecimiento económico en Chile Pg.22.

Salvo a los años de crisis económica a nivel mundial que afectaron a Chile en 1999 y 2009, los restantes 18 años de nuestro análisis muestran números muy favorables para la economía Chilena. Para complementar este dato macro, también se debe mencionar el dato inflacionaria de este periodo, que también fue muy favorable, especialmente en comparación a la región. La inflación durante este periodo fue muy baja, en 1990 la inflación fue de 25.9%, bajando a 21.8% en 1991, y a 15.5% en 1992. Las tasas continuaron su tendencia a la baja, con una inflación de 1.57% en el año 2009 y 1.42% en el año 2010, mostrándonos la seriedad y continuidad de la política fiscal y monetaria del país durante este periodo.⁵⁷

Otro importante dato durante este periodo es el flujo de capital al país como inversión. Durante estos 20 años podemos apreciar que salvo a los años 1990-1992, el FDI ha sido de 4 mil millones anuales como mínimo, llegando a un máximo de 11.6m en 1994. Otro dato macro muy relevante durante estos años fue la reducción en la tasa arancelaria, que ya había sido reducida considerablemente durante el gobierno militar. En 1990 el arancel había sido reducido a 15%, en contraste a lo que era en 1973, de un 44% y con una serie de restricciones más allá de la tasa en sí. Patricio Aylwin y su ministro de Hacienda Alejandro Foxley decidieron mantener la política arancelaria y continuarían reduciéndola hasta llegar a un 11% en 1994.⁵⁸ Esta continuo a la baja con sucesivos gobiernos de la Concertación, llegando a una tasa de 7.7% en el año 2000, y a una del 3% en el 2010.⁵⁹

El gasto del Gobierno Central ha presentado una tendencia al alza desde la década de 1990 en que registraba un tamaño de 20% del PIB, mientras que en 2010 alcanzó su mayor participación en el período de 22,5% del PIB.⁶⁰ Claramente, el gobierno incremento el gasto social paulatinamente, y este siendo transferido a los sectores más vulnerables a través de mecanismos como subsidios, bonos, y transferencias, entre otros.

⁵⁷ Fuente: Banco Central de Chile.

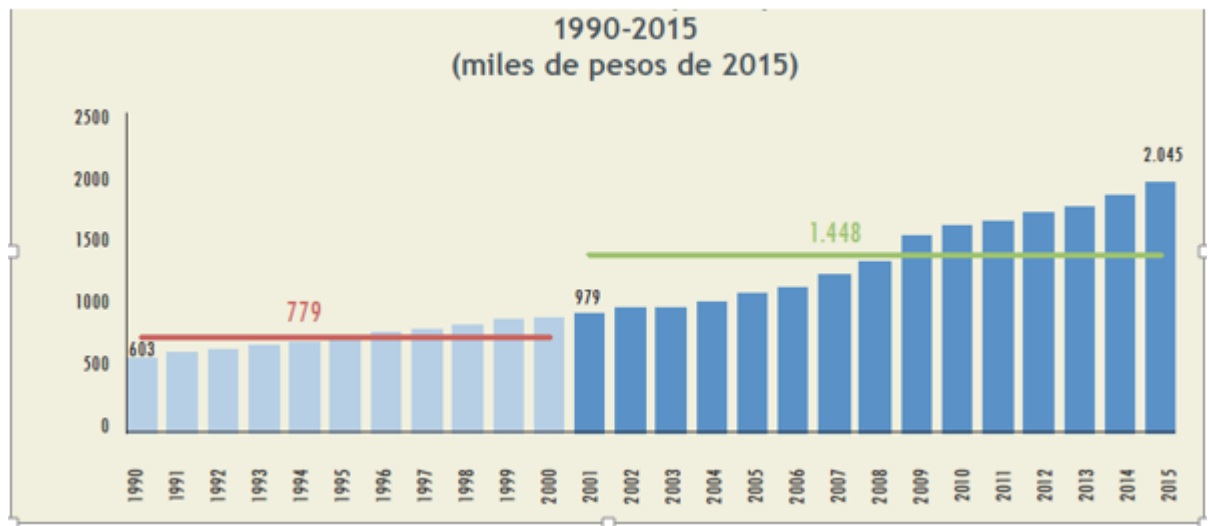
⁵⁸ https://photius.com/countries/chile/economy/chile_economy_trade_policy.html

⁵⁹ <http://www.emol.com/noticias/economia/2015/02/26/705463/arancel-efectivo-de-importaciones-cierra-2014-en--11.html>

⁶⁰ http://www.dipres.gob.cl/572/articles-147065_doc_pdf.pdf P..19

Considerando el nivel de gasto total del Gobierno Central sobre la población total estimada para cada año publicada por el INE, se observa que el gasto per cápita anual en 2001 era cerca de \$979.000 (moneda de 2015), alcanzando en 2015 los \$2.045.000 por persona. Esto entrega un promedio en el período 2001-2015 de \$1.448.000 (moneda 2015) per cápita. Este nivel resulta ser prácticamente el doble de lo registrado como promedio durante el período anterior (1990-2000) en que el gasto per cápita promedió \$779.000 (moneda 2015).⁶¹

Grafico 3



Fuente: Gobierno de Chile. DIPRES.

⁶¹ Idem P. .9

II. La persistencia de la desigualdad en la distribución del ingreso a pesar del crecimiento económico y la reducción de la pobreza

Todo lo anteriormente detallado en este documento tiene una finalidad, poder identificar los procesos gubernamentales que se han llevado a cabo en el país para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La magnitud de los datos y detalles disponibles van mucho más allá del alcance de este documento. El propósito de esta breve descripción es entregar una idea de lo que se ha hecho en el país durante décadas, y apreciar si hemos sido capaces de mejorar los siempre mencionados niveles de desigualdad de los cuales no parecen satisfactorios, pero especialmente la clara estabilidad en materia de desigualdad.

El boom de los años 90 significó que Chile creció a mayor proporción y como nunca antes en su historia. Tasas de crecimiento del 6% fueron comunes, al menos hasta 2010. ¿Pero que de la desigualdad? En la siguiente tabla podemos apreciar que en el caso de la pobreza los números para periodo 1969-2006 expresan cambios significativos y que durante la década de los 90 se redujo a casi la mitad.

Tabla 15

Porcentajes de Población en Condiciones de Pobreza

Año Indigentes	% de Pobres	Indigentes-Pobreza	Total
1969	17%	6%	23%
1985	20%	25%	45%
1990	25.6%	13%	38.6%
1992	23.8%	9%	32.8%
1994	20.1%	7.6%	27.7%
1996	17.5%	5.7	23.2%
1998	16%	5.5%	21.6%
2000	14.6%	5.6%	20.2%
2003	14%	4.7%	18.7%
2006	10.5%	3.2%	13.7%

Fuente: Raczynski (2002) y Encuesta Casen

Sin embargo, en el siguiente tabla podemos apreciar que el coeficiente GINI durante los mismos años, el número se mantiene estable llegando en el año 2006, 0.54.

Cómo se puede explicar esta aparente distancia entre el crecimiento económico del país de los últimos 50 años, y la desigualdad que a primera vista no experimenta cambios significativos? Evidentemente el país ha cambiado, y la pobreza de antaño es casi inexistente. Una explicación de esta aparente anomalía se enfoca en cómo se mide la pobreza, al igual que el aporte del estado en políticas sociales, elementos que en el cálculo

del coeficiente GINI no se consideran. El impacto de los subsidios no monetarios, como los de vivienda, salud, y educación son fundamentales para tener una mayor claridad frente a la desigualdad real del país.

Tabla 16: Distribución del Ingreso en Chile, Serie Temporal.

Año	Coficiente GINI
1963	0.47
1969	0.49
1973	0.46
1981	0.51
1986	0.55
1990	0.57
1998	0.52
2001	0.55
2003	0.57
2006	0.54

Fuente: Larrañaga 2001. Encuesta Casen 2006.

Si el índice no toma en cuenta transferencias no monetarias, es imposible saber el real nivel del bienestar de una determinada familia.⁶² Los indicadores sociales suelen considerar los ingresos autónomos y los ingresos monetarios de las familias, pero estas medidas no reflejan que su nivel de bienestar total es mayor, debido a las prestaciones que entregan las políticas sociales, las que permiten que las familias más pobres en Chile tengan acceso gratuito a la vivienda, a la salud y a la educación. Cuando los indicadores no toman en cuenta las transferencias no monetarias, no muestran de manera apropiada la desigualdad en términos de calidad de vida de las personas.⁶³

La última encuesta CASEN 2013 incorpora estas variables para así poder tener un cálculo más real de la situación social en Chile, incluyendo una medición de pobreza multidimensional. Esta medición reconoce que el bienestar, las necesidades y la situación de pobreza de los chilenos y chilenas no sólo dependen de contar con los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica, sino que también depende de la satisfacción de sus necesidades y ejercicio de derechos en las áreas de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda.⁶⁴ Utilizando esta nueva metodología, en el siguiente grafico podemos visualizar que la pobreza, usando la medición tradicional o nueva ha disminuido considerablemente.

⁶² Libertad y Desarrollo, 'Aportes al debate acerca del cálculo de la desigualdad en Chile' p.5.

⁶³ Idem, . p.13

⁶⁴ Casen 2013.

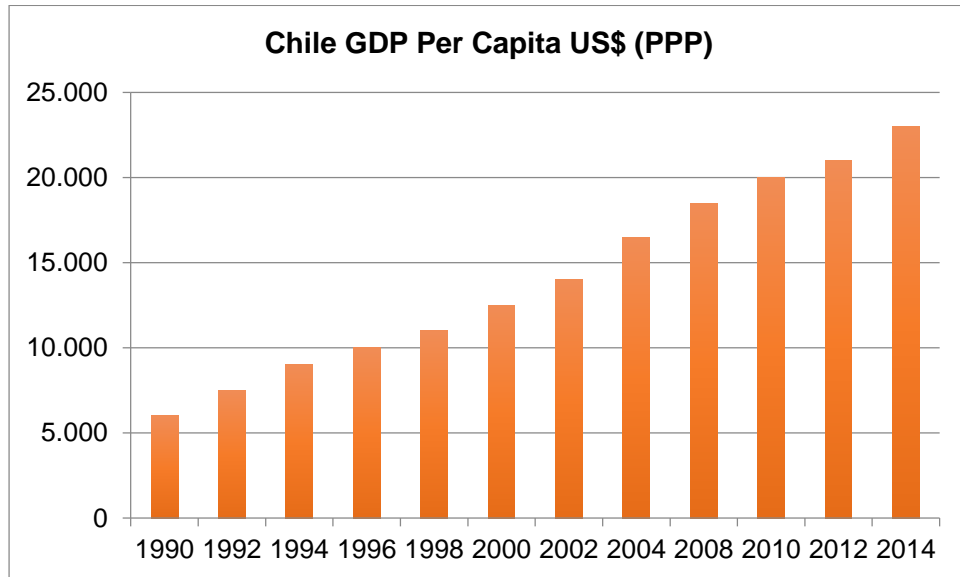
Tabla 17: Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos: Nueva Metodología (2006-2013) y Tradicional (1990-2013)

Año	Medición Tradicional	Medición Nueva
1990	38,6%	
1992	32,9%	
1994	27,6%	
1996	23,2%	
1998	21,7%	
2000	20,2%	
2003	18,7%	
2006	13,7%	29,1%
2009	11,4%	25,3%
2011	10,9%	22,2%
2013	7,8%	14,4%

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2006-2013

Esto, sumado al ingreso per cápita anual más alto de la región, también deja a nuestro país con un índice más bajo de pobreza. El GDP per cápita demuestra a nivel macro que Chile ha logrado aumentar su riqueza con el pasar de los años, y que mientras el coeficiente GINI se mantiene, la data muestra que la desigualdad y medición de pobreza no es algo que se puede mirar en un vacío, si no que contiene diversos componentes que se deben considerar cuando uno mira y analiza la desigualdad del país.

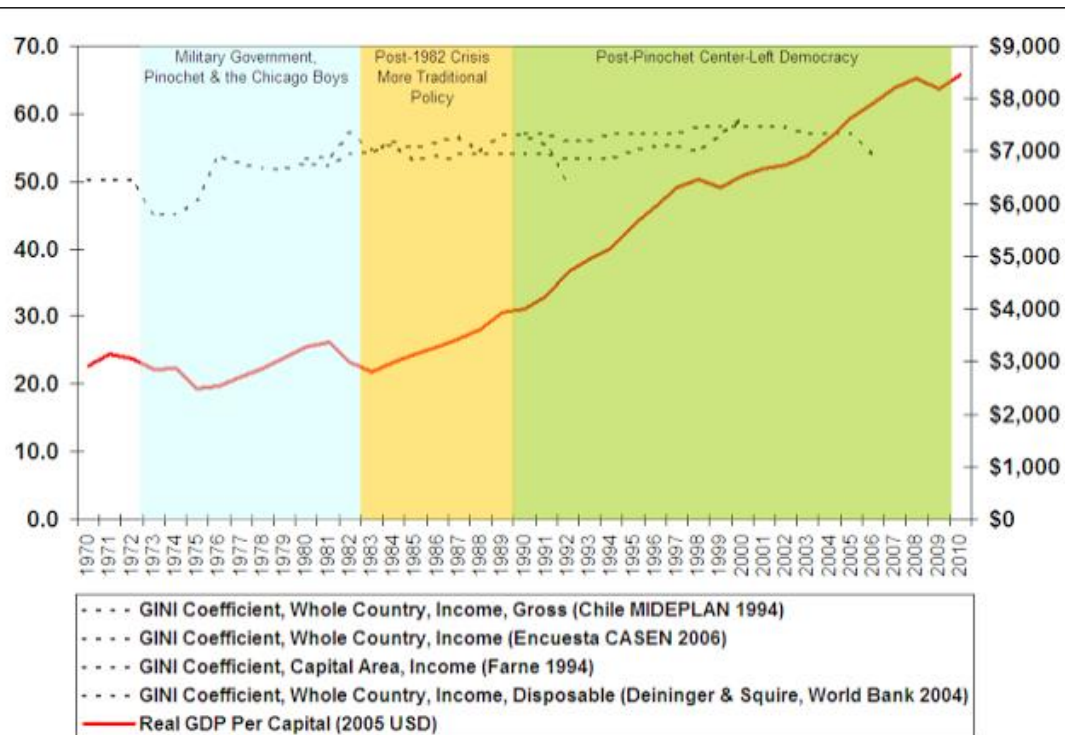
Gráfico 4



Fuente: Banco Mundial

Comparemos estos gráficos con la medición standard de la pobreza, el índice GINI, más otros métodos de medición y el ingreso per cápita.

Grafico 5



Aquí podemos apreciar que mientras en todas las mediciones previamente mencionadas los índices de pobreza han disminuido, y los de ingresos se han incrementado considerablemente durante los últimos 40 años, el índice de desigualdad de GINI se mantiene relativamente estable.

Como punto final podemos apreciar que a pesar de las distintas políticas públicas de los distintos gobiernos, la distribución de ingresos en la siguiente serie confirma lo anteriormente señalado, y el cual es algo que debemos reflexionar y buscar una solución:

Tabla 18: Distribución Ingresos en Chile 1987-2000

Período	Índice de Gini	Q5/Q1
1987	55,4	17,7
1990	54,6	16,8
1992	54,3	15,8
1994	55,1	17
1996	55,2	17,2
1998	55,4	17,9
2000	56,6	17,6

BIBLIOGRAFIA

- Álvaro Rivera. 'historia de la política habitacional en el área metropolitana de Santiago'. Revista CIS, diciembre 2012.
- Alfonso Pérez Guiñez 'Patricio Aylwin Azocar, Una Vida Republicana'. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional, 2015.
- Ana María Rugiero 'experiencia chilena en vivienda social. 1980-1995'. Revista Invi. U de Chile, 2011.
- Augusto Pinochet Ugarte 'Camino Recorrido, Memorias de un Soldado' Instituto Geográfico Militar, 1991.
- Gazmuri, Cristian 'Nueva Historia de Chile'. Editorial Zig-Zag, 1997.
- Garrido, Guerrero, Valdés, 'Historia de la Reforma Agraria en Chile'. Editorial Universitaria, 1988.
- Karen Lambrecht Distribución del ingreso en Chile 1960-2000. U de Chile, 2001.
- Gonzalo Rojas 'Chile en Épocas de Crisis'. Historia Chilena, 2015.
- Briones, Ignacio, Braun, Juan. 'Economía Chilena, estadísticas históricas'. Universidad Católica, 2000.
- Chile, un siglo de políticas de vivienda y barrios. Ministerio de Vivienda. Ditec, 2011.
- Libertad y Desarrollo, 'Aportes al debate acerca del cálculo de la desigualdad en Chile', 2013.
- Ministerio de Educación 'Evolución Matrícula Educación Superior de Chile Periodo 1990 – 2009'.
- José Pablo Arellano. 20 años de políticas sociales en Chile. 1990-2009. CIEPLAN, 2012.
- Leonora Vial. 'Mejora en la vivienda social en el gobierno de Bachelet: el caso de la región metropolitana 2006 – 2010'. Alberto Hurtado, 2010.
- Mauricio Schiapacasse, Ernesto Medalla, Allende y Pinochet, 'Las verdades olvidadas'. Editorial Maye, 2012.
- Richard E. Feinberg 'The triumph of Allende'. Mentor, 1972.
- Solimano, Andrés (Septiembre de 1981). «Contractionary devaluation in the southern cone: The case of Chile». Journal of Development Economics. Elsevier, 1986.
- UNDP 'Desiguales, orígenes, cambios, desafíos de la brecha social en Chile'. Uqbar, 2017.
- Whelan, James R, 'Out of the Ashes, Life, Death, and Transfiguration of Democracy in Chile. Regnery Gateway, 1989.
- http://www.dipres.gob.cl/572/articles-147065_doc_pdf.pdf. Andros, 2015.

ⁱⁱ <http://ciperchile.cl/2016/06/24/reforma-a-la-educacion-superior-el-millonario-subsidio-estatal-que-los-privados-no-quieren-perder/>

ⁱⁱⁱ Idem.