

LA FRONTERA DISPUTADA

La ruta a la sentencia de La Haya

RAFAEL RONCAGLIOLO • FARID KAHHAT • ALDO PANFICHI
JUANDOLORES • OSCAR VIDARTE • DANIEL PARODI
ANTONIO ZAPATA • EDMUNDO BETETA

Capítulo 7



BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

327.85083 F7 La frontera disputada: la ruta a la sentencia de La Haya / Aldo Panfichi y Edith Venero, coordinadores.-- 1a ed.-- Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017 (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa). 208 p.: il., diagrs.; 21 cm.

«Rafael Roncagliolo. Farid Kahhat. Aldo Panfichi. Juan Dolores. Óscar Vidarte. Daniel Parodi. Antonio Zapata. Edmundo Beteta»--Cubierta.

Incluye bibliografías.

D.L. 2017-04534

ISBN 978-612-317-249-7

1. Relaciones internacionales 2. Dominio marítimo (Derecho internacional) - Perú 3. Aguas territoriales - Perú 4. Fronteras marítimas - Perú 5. Fronteras marítimas - Chile 6. Tratados - Interpretación y aplicación 7. Perú - Límites - Chile 8. Chile - Límites - Perú 9. Perú - Juicios, litigios, etc. 10. Chile - Juicios, litigios, etc. 11. Corte Internacional de Justicia I. Panfichi, Aldo, 1955-, coordinador II. Venero, Edith, coordinador III. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2017-1243

La frontera disputada. La ruta a la sentencia de La Haya

Aldo Panfichi y Edith Venero, coordinadores

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2017

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-04534

ISBN: 978-612-317-249-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361700456

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

NOTAS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE CRECIMIENTO CON EQUIDAD EN CHILE 1990-2010

Edmundo Beteta Obreros¹

Es hermosa y múltiple la tarea que tenemos por delante: [...] acortar las agudas desigualdades que nos dividen y, muy especialmente, elevar a niveles dignos y humanos la condición de vida de los sectores más pobres; cuidar de la salud de nuestros compatriotas, lograr relaciones equitativas entre los actores del proceso económico, abrir a nuestros jóvenes acceso a los conocimientos y oportunidades de trabajo y de progreso propias del tiempo que vivimos; promover la participación y dignificación de la mujer en la sociedad chilena; dar a nuestros ancianos el respeto que merecen [...]; implementar, en fin, las políticas diseñadas en el programa de gobierno que la Concertación de Partidos por la Democracia presentó al país.

Patricio Aylwin, 1990

Nos toca afrontar la crisis más profunda que ha vivido el país en toda su historia republicana: una economía entrampada en una hiperinflación y una depresión, una sociedad escindida por la violencia, la corrupción, terrorismo y el narcotráfico. En una palabra, casi una economía de guerra. [...] Heredamos pues un desastre. Remontar la crisis primero y sentar luego las bases de desarrollo integral de nuestro país, son nuestros objetivos centrales. [...] Necesitamos ordenar, estabilizar nuestro frente interno, pero no podemos contradecir la realidad mundialmente aceptada ni personificar modelos políticos cuyo costo social y nacional se ha traducido en desastre.

Alberto Fujimori, 1990

¹ El autor agradece la colaboración de Fiorella Iturrino y Edson Huamaní, así como las sugerencias de Osvaldo Larrañaga, Heidi Berner y Marcela Guzmán.

INTRODUCCIÓN

Estas citas corresponden a los discursos de toma de mando de los gobiernos de Chile y Perú, respectivamente, en 1990. Ambas resumen los diferentes contextos, problemas y prioridades que ambos presidentes establecieron en su agenda política en los años siguientes. Por un lado, Cambio 90² planteaba como desafío superar la crisis social, económica y política (Manrique, 2002) que atravesaba el Perú, mediante políticas de desregulación, privatizaciones y gasto social focalizado (Gonzales, 2007). En cambio, la Concertación chilena, coalición de partidos políticos de centro e izquierda, planteaba cambiar la historia de casi dos décadas de dictadura militar, caracterizada por similares reformas neoliberales, para saldar la deuda social con una orientación explícita de crecimiento con equidad (Arellano, 2014; Raczynski, 1998; Larrañaga, 2010). Fujimori instauró políticas análogas a las que el gobierno del país vecino implementó en los setenta, y cuya población anhelaba mayoritariamente corregir o erradicar con la restauración de la democracia.

En la historia peruana reciente, los profundos conflictos sociopolíticos, la crisis macroeconómica y sus implicancias fiscales, agudizadas en la administración de García (1985-1990), generaron restricciones a los futuros gobiernos, que en parte retrasaron la aparición de contenido social en la agenda de políticas³ (Stern, 1999; Klarén, 2007; Mendoza y otros, 2012). De esta manera, mientras que en Chile el tema fue una prioridad de política explícita, en Perú, el compromiso político para un crecimiento con inclusión social empezó a manifestarse de manera

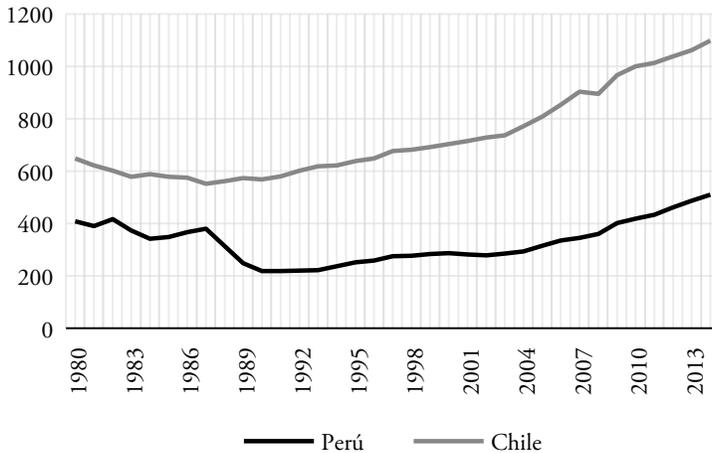
² Organización política que encabezó Alberto Fujimori.

³ La política de asistencia social de la década de 1990 puso énfasis en paliar el retroceso económico originado por la inflación, recesión y el conflicto armado interno de una década atrás y los efectos del ajuste. Sin embargo, los datos no muestran evidencia relevante en la reducción de pobreza, ni mejoras en educación o salud (INEI, 2014).

implícita en la última mitad de la década de 2010 (Tanaka & Vera, 2007; Iguíñiz, 2014).

Lo anterior se ilustra en algunos hechos sobre la disponibilidad de recursos públicos y la voluntad política de orientarlos a sectores sociales. En general, el Perú sufrió una caída significativa en la capacidad de gasto del gobierno en la década de 1980, de la cual no logró recuperarse hasta la segunda mitad de la década del 2000. En tanto el gasto efectuado por el gobierno de la Concertación experimentó un ascenso continuo desde 1990 (Mendoza y otros, 2012). Así, la brecha en el gasto de ambos gobiernos se expandió desde la segunda mitad de la década de 1980 hasta triplicarse en 2013.

Gráfico 1. Gasto del gobierno total (per cápita) 1980-2014



Fuente: Banco Mundial – WDI.

El cuadro 1 muestra que los gobiernos de la Concertación, además de registrar un mayor gasto per cápita en salud y educación, dispusieron un mayor crecimiento de aquel.

Cuadro 1. Gasto público en salud y educación per cápita (US\$)⁴

Periodo	Salud		Periodo	Educación	
	Perú	Chile		Perú	Chile
1995-2000	54	154	1999-2005	159	741
2001-2010	84	241	2006-2010	345	1435
2010-2014	188	539	2010-2013	606	2428

Fuente: Banco Mundial –WDI, UNESCO.

Los datos del cuadro 2, además, muestran el incremento de la participación del presupuesto en salud y educación como porcentaje del gasto total del gobierno, significativamente mayor en el caso chileno.

**Cuadro 2: Gasto público en salud y educación
(% del gasto del gobierno)⁵**

Periodo	Salud		Educación	
	Perú	Chile	Perú	Chile
1995-2000	13.5%	10.1%	16.1%	14.6%
2001-2010	14.5%	13.5%	14.5%	17.1%
2010-2015	14.4%	15.0%	14.2%	18.1%

Fuente: Banco Mundial -WDI.

Este artículo relata algunos aspectos relevantes de la política económica en Chile entre 1990 y 2010, en particular, en sectores claves como educación, salud y seguridad social, con el objetivo de ilustrar los avances y limitaciones que acompañan el esfuerzo sostenido de adoptar una estrategia centrada tanto en el crecimiento del producto como

⁴ Los valores expresados en cada periodo son los montos promedio de cada intervalo de tiempo.

⁵ Los valores expresados en cada periodo son el porcentaje promedio de cada intervalo de tiempo.

en el mejoramiento explícito de indicadores de equidad⁶. A la vez, más que describir exhaustivamente las políticas y su evolución, los siguientes capítulos resumen, en cada tema, el esfuerzo de incremento del gasto público y las principales innovaciones en el diseño de políticas que transitan hacia una mayor calidad y ampliación de derechos ciudadanos⁷. También emergen temas de debate sobre el balance del proceso chileno, sea bajo la forma de restricciones que habrían limitado un mayor logro de objetivos o como factores asociados a la paradoja del desarrollo chileno: el contraste entre el mejoramiento significativo en los indicadores de bienestar más usados internacionalmente con manifestaciones de descontento en la agenda pública⁸.

Las políticas que resume este artículo siguen generando discusión a nivel internacional y carecen de un balance definitivo, si bien existen diversas evaluaciones que sirven como referencia (Arellano, 2014; Huneus, 2013, Larrañaga, 2010). El documento presenta el contexto y alcances de la política económica en sectores sociales, sin ahondar en aspectos políticos como las visiones divergentes sobre la voluntad transformadora de la Concertación y sobre las concesiones otorgadas a los sectores conservadores en el contexto de la transición democrática.

Existe abundante literatura económica sobre la complementariedad e integración de políticas económicas y sociales. El acceso a la educación y a la salud, que constituyen en sí mismos objetivos de bienestar social y derechos ciudadanos, también pueden contribuir a la formación de capital humano y al desempeño económico de personas, hogares

⁶ El artículo reconoce las diferencias entre los conceptos de inequidad y desigualdad, pero las omite en el resto del análisis.

⁷ Los hechos e indicadores sobre la evolución de las políticas están lejos de capturar todas las dimensiones del bienestar económico y social.

⁸ La literatura que muestra a Chile como ejemplo en el diseño e implementación de políticas sociales es extensa. Algunos ejemplos son los estudios de Hicks & Wodon (2001); Arellano (2004); Larrañaga (2010); OCDE (2015).

y naciones (Hanushek & Woessman, 2015). En diversas áreas de la política económica se ha superado el *trade off* entre eficiencia y equidad (Stiglitz, 2000) y, por el contrario, recientes estudios apoyan la tesis de que las políticas que explícitamente reducen pobreza y desigualdades pueden contribuir a sostener un crecimiento más prolongado de la economía (Berg & Ostry, 2011) o a mejorar la eficiencia de los mercados. Incluso se plantean relaciones teóricas en que la desigualdad puede perjudicar el crecimiento (Voitchovsky, 2009) o en que una sociedad más desigual en ingresos genera menores impactos de la expansión económica en la disminución de pobreza (Ravallion, 2011). La investigación económica sobre la evolución y causas de la desigualdad mantiene su vigencia a nivel mundial (Atkinson & Stiglitz, 2015; Piketty, 2015; Bourguignon, 2015).

Esta publicación es una oportunidad para difundir una experiencia del país vecino menos conocida o publicitada entre lectores peruanos y tiene que ver con que las reformas de los años ochenta liberalizaron mercados, abrieron la economía y redujeron el papel del Estado. Además, algunos desafíos que plantea el caso chileno pueden aportar a la discusión de políticas en curso en el Perú. Este relato carece de intenciones comparativas y omite intencionalmente los aspectos institucionales que subyacen en el desarrollo económico y social (Orihuela, Huaroto & Paredes, 2014). Tampoco avala una mirada mecanicista del progreso, ni la factibilidad de repetir las políticas de otro país.

La siguiente sección presenta los principales antecedentes que marcaron la agenda inicial de los gobiernos de la Concertación. El tercer capítulo destaca aspectos relevantes de las políticas de protección social en los sectores enunciados. Finalmente, un balance preliminar de la experiencia chilena resalta algunos temas relevantes para las políticas sociales en curso en el Perú.

ANTECEDENTES DEL ENFOQUE DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

La Concertación de los Partidos por la Democracia (en adelante, Concertación), integró a la Democracia Cristiana (de centro) con tres agrupaciones de izquierda, de orientación socialdemócrata —Radical Social Demócrata (PRSD), Partido por la Democracia y Partido Socialista— y obtuvo el gobierno en cuatro elecciones consecutivas, entre los años 1990 y 2009. Esta coalición surgió en los años ochenta para oponerse al régimen militar, restaurar la libertad política y saldar la deuda social, término usado en esa época para resumir el atraso del país en pobreza, desigualdad, salarios y servicios públicos (Delamaza, 2012; Larrañaga, 2010).

El discurso inicial de la Concertación y sus propuestas programáticas tuvieron como pilares, además de la promesa de restauración de la institucionalidad y de la plena vigencia de los derechos humanos, críticas de fondo a las políticas económicas del régimen militar. Sobre esto último destacan cuestionamientos: al sesgo regresivo de la política económica y el consiguiente aumento de la desigualdad y los altos niveles de pobreza, que favoreció a sectores de altos ingresos en desmedro del resto de la población⁹; a las limitaciones del enfoque subsidiario del Estado para dar cuenta de las fallas de los mercados y de los problemas de equidad; al deterioro de la cobertura y calidad de los principales servicios públicos. La crisis de la deuda externa de 1982 derivó en políticas de ajuste que aumentaron el descontento social y la protesta política¹⁰ (Raczynski & Serrano, 2005; De Gregorio & Landerretche, 1998; Raczynski, 1998; Celedón & Oyarzo, 1998).

⁹ En el extremo, el caso de la falta de regulación adecuada en el sector financiero fue uno de los principales factores que aumentaron la incidencia de la llamada crisis de la deuda en Chile, que generó una de las crisis macroeconómicas más fuertes en América Latina en la primera mitad de la década de 1980.

¹⁰ Como hechos ilustrativos de política económica, en 1989 el gasto social real fue 12% menos que en 1985; y los recursos provenientes de la recuperación económica ocurrida al final del gobierno militar se destinaron principalmente a reducir impuestos (Arellano, 2014).

La dictadura contó con el concurso de economistas que extendieron la ideología neoliberal a las políticas en sectores sociales. Esto implicó la introducción de mecanismos de mercado y actores privados en la seguridad social (administradoras de fondos de pensiones), salud (seguros privados denominados ISAPRE) y educación (escuelas privadas beneficiarias de subsidios públicos a la demanda). En la organización de los servicios públicos de salud y educación se avanzó en la descentralización de la provisión, que para algunos actores constituía el primer paso para su privatización definitiva (Beteta y otros, 1998; Beteta, 2004). Autores como Larrañaga (2015) consideran que el régimen militar asignó al estado de bienestar un papel residual, limitando el gasto en los más pobres y la redistribución a transferencias de bajo monto, asignando por tanto a los individuos la responsabilidad principal en el logro de su bienestar.

El carácter dictatorial del régimen de los años ochenta y el descontento de la población ofrecieron a la Concertación la posibilidad de cohesionar a partidos de diferente radicalidad en su oposición a la política económica neoliberal¹¹, pero también, restringieron su margen de acción reformadora después de la victoria electoral de 1989. Esto último, principalmente por el significativo poder que mantuvieron el general Pinochet y sus aliados —los enclaves autoritarios de la Constitución de 1980 permitieron al exdictador mantenerse ocho años como jefe del Ejército y otorgaron a sus partidarios sobre representación en el Legislativo y un significativo poder de veto, aun siendo perdedores en los procesos electorales de los años noventa— en las esferas política,

¹¹ La Concertación inició su acción en la década de 1980 desde organizaciones sociales y gremios opositores a la dictadura, y adquirió mayor organización en la segunda mitad de esta década para los procesos del plebiscito de 1988 —que rechazó en las urnas la prolongación de Pinochet en el gobierno— y de 1989. Aun después de la deserción de una parte de sus miembros, decisiva en la derrota electoral de 2009, mantiene en su estructura a los cuatro partidos fundadores. En el último proceso electoral de 2013 agregó al Partido Comunista y recuperó el poder bajo la denominación de Nueva Mayoría.

económica y mediática. También existía legítima preocupación al interior de la coalición por el riesgo de repetir la inestabilidad política que llevó al fin de la administración de Salvador Allende (1970-1973) o los fracasos de las políticas económicas de García en Perú, Alfonsín en Argentina o Sarney en Brasil. Cerca de la asunción del primer presidente electo, el Banco Central (autónomo) ajustó la economía incrementando la tasa de interés (Huneus, 2013; Ominami, 2010; Arellano, 2014; Delamaza, 2012).

En este contexto de restricciones, las políticas de la Concertación constituyeron, según algunos autores, al menos una «reforma de las reformas (del gobierno militar)», una «corrección del modelo» o un avance hacia una economía social de mercado. La política económica incluyó elementos de continuidad y cambio (Huneus, 2013; Bianchi, 1995; Arellano, 2014).

La nueva agenda de gobierno mantuvo fundamentos de la política económica del régimen militar como la apertura comercial, la liberalización de mercados, la participación del sector privado en sectores claves de la economía, incluyendo los sociales, y la política macroeconómica orientada a mantener el equilibrio fiscal. Sin embargo, el discurso y la práctica de «crecimiento con equidad» pusieron énfasis en las políticas inclusivas y en una variedad de esfuerzos e instrumentos de política, con los cuales el país logró consolidar su desempeño y bienestar social como uno de los mejores de la región (Banco Mundial, 2015).

Los principios orientadores se ilustran en las primeras acciones de política económicas de la Concertación (Delamaza 2012; Raczynski & Serrano, 2005; Raczynski, 1998; Celedón & Oyarzo, 1998; Arellano, 2014; MIDEPLAN, 1999):

- Política macroeconómica responsable, capaz de generar sosteniblemente recursos fiscales para el gasto social. Entre las primeras medidas, se negoció un acuerdo político para una reforma tributaria que elevó la recaudación (casi en tres puntos porcentuales del PBI) para cumplir con el programa social.

- Reconocimiento del mercado como el principal asignador de recursos, y del papel esencial del Estado (más no subsidiario).
- Inversión social, empezando por la recuperación de la infraestructura y de las remuneraciones y condiciones laborales de los trabajadores de sectores sociales universales.
- Política de focalización, pero con atención a los nuevos problemas de sectores vulnerables y de innovación en la calidad y gestión de servicios sociales.
- Reforma laboral que recupere (al menos parcialmente) derechos de negociación sindical.
- Programas sociales innovadores, con énfasis en la participación de organizaciones ciudadanas y la promoción del capital social, y en la modificación gradual del acento desde lo asistencial a lo productivo.
- Mejoramiento de la regulación de prestadores de servicios de salud y educación, manteniendo un equilibrio con las expectativas de los partidarios del régimen militar, en el sentido de no modificar aspectos organizativos relacionados con la participación de proveedores privados con fines de lucro.

Las políticas económicas específicas en sectores sociales presentan diferencias en las dos mitades del periodo de la Concertación. El énfasis de las administraciones de Aylwin y Frei radicó en la recuperación del gasto en los servicios públicos universales, en la mejor focalización de programas de vivienda y en la innovación en programas para los grupos más pobres. El notable crecimiento económico durante la primera década de la Concertación favoreció el masivo incremento del gasto social y sus resultados inmediatos en la reducción de la pobreza, pero sin mejoras significativas en los indicadores de desigualdad. Desde el año 2000 se agregó a lo anterior una estrategia innovadora para abordar la pobreza extrema (transferencias monetarias condicionadas)

y la expansión del estado del bienestar. Esto último, incluyendo sectores vulnerables, no necesariamente pobres, que enfrentan riesgos sociales, y promoviendo un enfoque de derechos de acceso garantizados para la población elegible en las políticas públicas, por ejemplo, en el nuevo seguro de desempleo, en el pilar solidario de pensiones (no contributivo) y en la reforma de la salud, que procuró el acceso universal con garantías explícitas a un conjunto de atenciones prioritarias para la salud y el bienestar financiero de la población.

POLÍTICA SOCIAL DE LA CONCERTACIÓN: EDUCACIÓN, SALUD, PROGRAMAS SOCIALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Esta sección resume el contexto y contenido de las principales políticas económicas en sectores sociales, así como los resultados más relevantes. El concepto de protección social aporta la discusión más amplia de estrategias para abordar las vulnerabilidades. Estas son situaciones que impiden la consolidación de la economía de los hogares, y que ponen en riesgo el bienestar ante eventos o choques como la pérdida del empleo, la enfermedad, el envejecimiento u otro tipo de desastres o situaciones inciertas. Por esto, las políticas contra la vulnerabilidad trascienden el objetivo de reducción de pobreza y pueden incluir a sectores medios (Larrañaga, 2010).

Política educativa escolar: avances y limitaciones de las reformas

La Concertación recibió del régimen militar un sistema educativo mixto, en general segmentado en función de ingresos, en el cual coexisten escuelas con financiamiento privado y un presupuesto público que subsidia la matrícula en establecimientos privados subvencionados y públicos de gestión municipal (sistema de comprobantes). En el caso del financiamiento público a escuelas privadas, el subsidio se dirige al establecimiento que eligen los padres, el que puede adicionalmente obtener fondos de los hogares para mejorar la calidad (financiamiento compartido).

El incremento del esfuerzo presupuestal en este sector desde 1990 fue significativo. El gasto público real aumentó 178% durante la década y respecto de este nivel, se duplicó en la siguiente. Algunos rasgos de las administraciones de Aylwin y Frei fueron el aumento de la inversión en infraestructura —escuelas, equipamiento y recursos computacionales a través del programa Enlaces—, la mejora en las remuneraciones y en los servicios de formación de los docentes, y la creación de un nuevo sistema de regulación de los servicios de las instituciones educativas. La otorgación a los profesores de mejores salarios y de un Estatuto Docente respondieron a reivindicaciones gremiales postergadas, en el último caso por el descontento del Magisterio por la condición de trabajadores municipales decretada por el gobierno militar, en el contexto de la descentralización de la educación pública.

Destacan los esfuerzos de apoyo específicos al mejoramiento y modernización de las escuelas, como el P-900 y el Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE) en sectores vulnerables y rurales, así como la extensión del MECE para infraestructura e insumos en escuelas municipales y privadas subvencionadas. Estos programas incluyeron diversos recursos para la modernización de la enseñanza e incentivos a la formación e innovación pedagógica del docente. En la segunda mitad de los años noventa se continuó mejorando las remuneraciones docentes y se agregaron dos reformas: la del currículo y la extensión de la jornada escolar. Asimismo, se fortalecieron políticas de evaluación y fiscalización de los docentes del sector (público) municipal, con el objetivo de resguardar la calidad del servicio brindado, junto con incentivos monetarios al desempeño (Bellei y otros, 2008; Larrañaga, 2010; Arellano, 2014; Cox, 2012). Estas y otras medidas llevan a algunos expertos a afirmar que «Chile se convirtió en uno de los laboratorios de política educacional más sobresalientes a nivel internacional» (Bellei, 2009).

En 2008 se promulgó la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), la cual es considerada como el mayor avance de la política chilena en las últimas décadas en cuanto al intento de compensar las brechas

educativas existentes (Larrañaga, 2010). En este sistema, los establecimientos educativos recibirían un subsidio por cada alumno en situación de desventaja socioeconómica¹², condicionados a someterse a regulaciones, como el aseguramiento de la calidad del servicio y la equidad en el trato a los estudiantes, a través de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. En cuanto a la cobertura de esta iniciativa legal, la intervención ha incorporado al 99% a escuelas municipales y al 73% a establecimientos privados en un corto periodo de tiempo (MINEDUC, 2012). Los contratos establecidos para acceder a la subvención preferencial introducen un sistema de metas de aprendizaje formuladas en un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) para el establecimiento educativo. De esta manera, las escuelas que forman parte del programa participan en la elaboración de su respectivo PME, en un horizonte de cuatro años, y rinden cuentas de los resultados obtenidos. En este sentido, la SEP es reconocida por la literatura como un cambio en el paradigma de política educativa, pasando de un sistema de mejoramiento basado en programas abiertos a los más necesitados a un sistema de contratos de apoyo y fiscalización a entidades que participan libremente (Weinstein y otros, 2010).

En general, algunos resultados de estas políticas coinciden con lo esperado, en términos del mejoramiento en las condiciones laborales de los docentes, los cuales en su mayoría pasaron a trabajar a tiempo completo, y en el desempeño de los estudiantes en las áreas de lenguaje y matemáticas —con logros de aprendizaje entre los mejores de América Latina—, notándose un efecto mayor efecto en las escuelas rurales y públicas (Bellei, 2009; Cox, 2012). Otro aspecto destacable es la progresividad del gasto público, que se benefició en mayor proporción a los hogares de menores recursos, donde se lograron aumentos en cobertura en todos los niveles, incluyendo educación pre escolar (Arellano, 2014; Lustig, 2015).

¹² Se considera a los alumnos que demuestran encontrarse en un nivel socioeconómico menor al 40% inferior.

A pesar de los avances, las políticas de la Concertación fueron constantemente cuestionadas por la falta de radicalidad en la reforma de la estructura institucional instaurada por el régimen militar. El argumento central de los críticos radica en diversos aspectos de la segmentación que mantienen diferencias de calidad entre escuelas públicas y privadas, donde la política pública no ha sido suficientemente efectiva para reducir las brechas existentes de oportunidades entre la población de mayor y menor ingreso (desigualdades que se verifican empíricamente). Parte del debate y de las protestas estudiantiles de 2006 y 2011 apuntaron a la existencia de lucro como principal obstáculo a la equidad. Las discusiones abiertas en los últimos años, de éxito en los indicadores claves de logro y cobertura, junto con la creciente insatisfacción de la población, se refieren a los límites de los mecanismos de mercado —por ejemplo, en el sentido de promover, por medio de mecanismos como la selección y el financiamiento compartido, una perpetuación de disparidades en la calidad de establecimientos privados y públicos—; a las dificultades de los municipios para hacerse cargo de la educación pública; a la posible insuficiencia de los incentivos y oportunidades de mejoramiento docente en el contexto de regímenes de contratación de mayor estabilidad laboral (Donoso & Alarcón, 2009; Pinedo, 2011; Alarcón y otros, 2013; De la Fuente, 2013; Bellei, 2009; Larrañaga & Rodríguez, 2014; Águila, 2010).

Hacia la cobertura universal de salud

El régimen militar eliminó el Servicio Nacional de Salud, análogo al sistema único inglés, y descentralizó la atención pública en 24 servicios de salud. El ministerio recibió la función normativa y el FONASA la de financiamiento, permitiendo al sector privado recibir las cotizaciones obligatorias de los trabajadores mediante las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), que en adelante competirían con el FONASA. Las ISAPRE ofrecían múltiples planes de aseguramiento para ajustarse a riesgos y al monto de aporte del trabajador (Molina y otros, 2000; Larrañaga, 1997).

Desde 1990, los gobiernos de la Concertación incrementaron el gasto público real en 166% e impulsaron una política de inversiones para rehabilitar la infraestructura hospitalaria pública y las capacidades de atención primaria (Arellano, 2014; Oyarzo y otros, 1998; Larrañaga, 2010). La creación de la Superintendencia de ISAPRE permitió empezar a regular a los seguros privados, por ejemplo, en materia de incrementos arbitrarios de precios individuales del seguro. Además, se introdujeron innovaciones en los mecanismos de pago a los establecimientos públicos hospitalarios y en la atención primaria, buscando un financiamiento más coherente con los costos y, en el segundo caso, con un componente de equidad que asigne más recursos a distritos rurales y pobres. Esto fue parte de una modernización que profundizó el concepto de separación de funciones —relevante para generar pesos y contrapesos entre la entidad que financia y los establecimientos de salud prestadores de servicios—, que otorgó a FONASA las atribuciones legales de un seguro de salud con capacidad de comprar atenciones de salud para sus afiliados. FONASA también recibió presupuesto para extender su cobertura a población en condición de pobreza e indigencia e identificarlos individualmente con las mejores tecnologías disponibles en la época (Oyarzo, 1997; Beteta y otros, 1998; Celedón & Oyarzo, 1998; Paraje & Infante, 2010).

Sin embargo, los primeros resultados obtenidos en cuanto a satisfacción de la población, calidad y eficiencia mostraban descontento y deficiencias en la ejecución del gasto (Oyarzo, 1997; Tokman & Rodríguez, 2000; Larrañaga, 2010; Fernández & Cunill, 2011). Así, el gobierno de Lagos integra la «reforma financiera» de la década anterior en un cambio más comprehensivo y trascendente con el objetivo de garantizar derechos de acceso efectivo a la población y surge la Ley de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) de 2004 (Lenz, 2007; Paraje & Infante, 2010). Esta propuesta se planteó con el objetivo de garantizar de manera explícita los derechos de acceso a salud básicos en enfermedades y tratamientos de mayor importancia y concurrencia,

así como un sistema de copagos en el acceso a prestaciones médicas y la compra de medicamentos. De esta forma, entre los principales mecanismos de acción del programa, para asegurar la equidad del sistema, se postuló la necesidad de ajustar las prioridades de los servicios requeridos según los problemas de la población (Vargas & Poblete, 2008).

Diversos autores coinciden en que a pesar de los avances en la cobertura y equidad en el acceso que implica esta reforma, de su componente participativo y técnico en la determinación de las prioridades y de su intención de reforzar la separación de funciones y la gestión sanitaria, su alcance es insuficiente. La población valora su empoderamiento ante el Estado, el aumento en el número de patologías cubiertas, la atención oportuna y la mayor protección financiera. Sin embargo, en las atenciones no prioritarias aumentaron las listas de espera, sigue siendo motivo de tensión el pleno cumplimiento de las garantías y, según expertos, la importancia creciente de la gestión hospitalaria entraña el peligro de descuidar la atención primaria y el modelo de atención en redes. Finalmente, al establecer instrumentos principalmente orientados a lograr objetivos sanitarios, la reforma relegó los aspectos más controvertidos de la institucionalidad, como la regulación de los mercados de salud y de aseguramiento y la necesidad de mayor solidaridad en el financiamiento¹³ (Paraje & Infante, 2010; Larrañaga, 2010; Fernández & Cunill, 2011; Erazo, 2011).

Los esfuerzos del AUGE representan la posibilidad de reducir la segmentación del sistema de salud (Beteta & Willington, 2009). Esta es un inconveniente por razones de eficiencia —la integración en un esquema de aseguramiento es más eficiente en el manejo de riesgos conforme aumenta la población beneficiaria— y de equidad —la segmentación por niveles de riesgo o ingreso valida diferente trato, por ejemplo, según nivel socioeconómico—.

¹³ El proyecto de ley original incluía la creación de un fondo solidario de financiamiento con recursos de los afiliados de los seguros públicos y privados. Los parlamentarios de derecha otorgaron su voto a cambio de retirar este punto (Lenz, 2007).

Políticas de protección y seguridad social

Esta sección presenta algunos avances en programas de asistencia social (no contributivos) y de las políticas de seguridad social en temas de protección del empleo y pensiones.

Los dos primeros gobiernos de la Concertación agregaron innovaciones en la política de superación de la pobreza, incorporando categorías más amplias como «profundizar oportunidades y procesos de integración social y atenuar los aspectos de exclusión que afectan a sectores pobres y vulnerables» (Raczynski, 1998). Nuevas instituciones como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), y especialmente el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), canalizaron fondos concursables y numerosos programas para la habilitación y generación de capacidades productivas, laborales o sociales. Una parte de estas iniciativas incorporaron la participación ciudadana y de organismos no gubernamentales en la formulación o gestión de los proyectos. Dos elementos particularmente desafiantes y transversales en estas estrategias fueron la diversidad de situaciones de pobreza y exclusión que los programas abordaron y las dificultades en la construcción de instancias intersectoriales de coordinación (Raczynski, 1998; Larrañaga, 2010; Raczynski & Serrano, 2005; Bianchi, 1995).

No es trivial evaluar esta diversidad de programas de asistencia social. Diversos estudios muestran, en general, satisfacción de beneficiarios por el mejoramiento de sus condiciones de vida, pero a la vez, los problemas de coordinación y de resolución de fallas de organización o duplicidades en el espacio local¹⁴ (Raczynski, 1998). Un caso emblemático es el del programa Chile Barrio, que adquirió carácter

¹⁴ El Comité Intersectorial Social (CIS) y el Consejo Nacional de Superación de la Pobreza fueron creados con el objetivo de articular y coordinar los programas disponibles, pero terminaron siendo desintegrados o desvirtuados según sus objetivos (Larrañaga, 2010).

intersectorial, construyendo viviendas a las familias calificadas como sin techo, además de darles servicios de capacitación laboral y social (Larrañaga, 2010; Raczynski & Serrano, 2005). La evaluación de impacto rigurosa del programa evidenció las mejoras en las condiciones del hogar, pero también la dificultad de encontrar resultados en aspectos tan complejos como la habilitación social (DIPRES, 2007).

La experiencia de la primera etapa, los avances en la articulación de la oferta de servicios brindados por el sector público y el objetivo posterior al año 2000 de abordar de manera más universal y comprensiva los problemas sociales de sectores pobres y vulnerables crearon las condiciones para impulsar estrategias integrales contra la pobreza extrema como Chile Solidario, un intento de afrontar masivamente la vulnerabilidad de los trabajadores (seguro de desempleo), el establecimiento de pensiones solidarias universales y de una iniciativa masiva de apoyo a la niñez temprana (Chile crece contigo). Un elemento común en todas consiste en que, para la población elegible, los derechos son garantizados y que el foco trasciende la pobreza para ampliar la protección social hacia la población vulnerable en condiciones de inseguridad económica (Larrañaga, 2010).

La ejecución de Chile Solidario benefició a más de 550 000 familias entre 2002 y 2012, y funcionó desde la intervención personalizada y directa de un profesional o técnico para establecer contactos con familias y facilitarles apoyo psicosocial, la elaboración en el hogar de un diagnóstico y plan de activación de las capacidades necesarias para superar la pobreza; el acceso a servicios sociales en las dimensiones de vivienda, salud, educación, empleo e ingresos, dinámica familiar e identificación, pensiones asistenciales, entre otras. Esta intervención propició la articulación de la oferta de programas de asistencia y el acceso de las familias a la red pública de servicios sociales (Carneiro y otros, 2009; Hoces & Ramón, 2011; Contreras y otros, 2012; Larrañaga, 2010).

Las evaluaciones de Chile Solidario, hasta la fecha, presentan resultados mixtos. A pesar de un buen nivel de aprobación de los usuarios

y de los avances en la innovación en la coordinación y adaptación de la oferta pública de servicios sociales, así como en su cobertura efectiva, no hay evidencia concluyente en estudios de impacto sobre los efectos en las variables de empleo e ingresos (Alonso, 2007; Hoces & Ramón, 2011; Martorano & Sanfilippo, 2012; Contreras y otros, 2012; Larrañaga, 2010). La hipótesis de Contreras y otros (2012) afirma que el acceso a capacitación, intermediación laboral y el fomento de microemprendimientos no fueron condiciones suficientes para garantizar la autonomía económica de los beneficiarios del programa, en parte por las carencias de capital humano, cultural y psicosocial que mantienen los usuarios.

Otro programa relevante es Chile crece contigo, implementado hacia el final del último gobierno de la Concertación (2007). Esta estrategia intersectorial aborda el desarrollo temprano infantil en poblaciones vulnerables para reducir las brechas en el desarrollo en el largo plazo (MIDEPLAN, 2011; Bedregal y otros, 2014). La población objetivo, infantes de 0 a 4 años pertenecientes a familias con menores recursos, recibe servicios de salud y apoyo al desarrollo biopsicosocial, salas de cuna y jardines gratuitos. Además, existen prestaciones orientadas a los padres, como subsidios para la adquisición de viviendas e intermediación laboral. Las evaluaciones iniciales muestran un avance dispar en términos de su cobertura y calidad, tanto entre grupos de población como entre regiones, y resta implementar plenamente componentes importantes como la participación de organizaciones de base en procesos de rendición de cuentas y el judicial (Bedregal y otros, 2014 Larrañaga, 2010).

En la política de pensiones, las tres primeras administraciones de la Concertación (1990-2005) mantuvieron sin mayores cambios la institucionalidad creada por el régimen militar, que instauró como modalidad principal de financiamiento la capitalización individual de contribuciones en entidades privadas (administradoras de fondos de pensiones, AFP). En el diseño de política del gobierno de Pinochet, el subsistema público desaparecería al momento del fallecimiento de los pensionistas que rechacen trasladarse a una AFP.

Este artículo es insuficiente para resumir toda la controversia existente sobre las AFP y sus ventajas y limitaciones comparadas con un sistema de reparto. Los argumentos a favor de las AFP pusieron énfasis en la certeza de la pensión futura —respecto de la promesa de que en el futuro habrá suficientes aportes de los trabajadores en un enfoque *pay-as-you-go*— y en el dinamismo del ahorro y la inversión y su potencial impacto en la economía nacional y de los adultos mayores. Los cuestionamientos durante todo el periodo aludieron principalmente a deficiencias en la competencia (altas comisiones) y en la equidad, como la diferenciación de pensiones según ingreso salarial y género, y la insuficiente cobertura del sistema contributivo (Martner, 2011).

En materia del gasto que es responsabilidad directa del gobierno, en la primera década de la Concertación el gobierno realizó aumentos de las pensiones públicas focalizados en los adultos mayores de menor ingreso o de mayor edad. También se incrementó la progresividad del conjunto de subsidios monetarios (no contributivos), incluyendo las pensiones asistenciales, que en conjunto pasaron de entregar 34% de los recursos al primer quintil a fines de los ochenta a 44% a partir de 1998 (Arellano, 2014).

Además de algunos antecedentes de descontento ciudadano que surgen al final de la primera década de la Concertación¹⁵ —preocupación por la inseguridad económica en los pobres y en clases medias emergentes, satisfacción con los servicios públicos insuficiente en comparación con el incremento del gasto social—, alrededor de 2005 surgen estimaciones cuantitativas de una menor densidad o frecuencia

¹⁵ Es sintomática la diferencia entre los holgados triunfos electorales de Aylwin (1989) y Frei (1993) y la victoria por estrecho margen de Lagos en 1999, este último, frente a un candidato que enarboló un discurso basado en «solucionar los problemas concretos de la gente». Esta situación tiene también relación con el impacto de la crisis asiática de 1998 en la política de ajuste económico, que desaceleró el crecimiento del gasto social en los últimos años de la década y en los primeros del gobierno de Lagos (French-Davis, 2005).

de las pensiones, de aproximadamente 50% respecto de lo esperado (90%) en el diseño del modelo (Larrañaga, 2010). Esto implica un riesgo de bajas pensiones para los beneficiarios de AFP.

En este contexto, el Consejo Asesor Presidencial (conocido como Comisión Marcel) emitió un conjunto de recomendaciones que suscitan dos tipos de medidas. Por un lado, promueven la ampliación de la cobertura y eficiencia del régimen contributivo, la incorporación gradual de los independientes y mayor competencia entre AFP (por ejemplo, con licitaciones de cartera de nuevos afiliados para reducir las comisiones). En tanto, los subsidios asistenciales existentes se transformaron en un sistema de pensiones solidarias como derecho de los adultos mayores. Este pilar solidario es destacado internacionalmente por su contribución como paliativo a las deficiencias del régimen contributivo (Bosch & Melguizo, 2013). Larrañaga y otros autores (2015) destacan varios aspectos exitosos de esta reforma: i) los instrumentos creados cubren a más del 90% de los adultos mayores elegibles, ii) la participación social en la Comisión Presidencial y la legitimidad surgida de la aprobación unánime en el Congreso, iii) constituyen una contribución significativa al ingreso de los hogares, especialmente de los tres deciles inferiores.

Finalmente, el seguro de desempleo, desde 2002, ofrece protección de ingresos a la mayoría de trabajadores asalariados. Ramos y Acero (2010) y Larrañaga (2015) destacan su carácter innovador por combinar un ahorro obligatorio con un fondo solidario que, según ellos, permite minimizar riesgos de filtraciones y abusos de este tipo de esquemas. Algunos desafíos pendientes se refieren a la cobertura (en independientes, informales, servidores públicos temporales) y a la discusión sobre los montos, donde aparentemente el criterio de eficiencia (de no distorsionar decisiones económicas) estaría primando sobre el de protección.

Los programas emblemáticos de la Concertación continuaron durante el gobierno de partidos de centro derecha (2010-2013).

BALANCE PRELIMINAR PENSANDO EN EL PERÚ

Esta sección presenta algunas discusiones en curso sobre la experiencia chilena de especial utilidad para las perspectivas de la política económica y social peruana, donde el discurso político, desde 2011, hace una mención más explícita de la prioridad de inclusión y asigna mayor presupuesto a políticas de salud, educación y de asistencia social.

Empecemos con cuatro afirmaciones obvias. En primer lugar, el crecimiento económico, teniendo un efecto significativo en reducir la pobreza y facilitar la disponibilidad de recursos para políticas públicas inclusivas, no es condición suficiente (ni la única) para mejorar los indicadores de bienestar. Nótese que el crecimiento del PBI peruano, de 5% promedio anual entre 2000 y 2015, no alcanzó para mejorar significativamente el desempeño en educación, salud y otros temas de interés ciudadano, en comparación con América Latina.

En segundo término, conviene integrar la política económica y social. Es poco recomendable interpretar apresuradamente las descomposiciones del cambio en la pobreza con métodos populares como el de Datt y Ravallion (1992) —que miden el cambio en la pobreza por incremento en el ingreso de hogares (efecto crecimiento) y por modificación en la distribución de ingresos— como si fueran resultados perfectamente separables entre el rol del Estado y de los mercados. Entre 1990 y 2000, en el periodo de alta expansión de la economía, en Chile la pobreza se redujo en más de 90% por efecto del crecimiento (y en algo más de 8% por cambios en la distribución de ingresos). Cuando el ciclo económico fue menos favorable (de 2000 a 2006), el efecto redistribución dio cuenta de casi el 80% de la reducción de la pobreza. Parte del crecimiento podría radicar en políticas públicas (estabilidad macroeconómica, inversión en infraestructura, capital humano en salud y educación, entre otras) y las dinámicas del mercado son potencialmente influyentes en la distribución de ingresos (Larrañaga & Rodríguez, 2014; Arellano, 2014).

Un tercer punto es que el aumento del gasto público es otra condición necesaria (no suficiente) para mejorar indicadores económicos y sociales. Se requieren voluntad política y un esfuerzo sostenido para mejorar la calidad de la asignación de recursos e interpretar oportunamente las causas del malestar ciudadano. El uso de información sistemática sobre los indicadores de desempeño y sus factores explicativos, sobre la percepción de la población, así como el mejor funcionamiento de los mecanismos de representación política, contribuyen en esta dirección. También, diseñar políticas con un componente de mejoramiento continuo de los arreglos institucionales e incentivos de comportamiento de los servidores públicos. Esto último es más relevante cuando sectores fundamentales, como salud y educación, presentan fallas de mercado y asimetrías de información que implican que los recursos adicionales no se traducen automáticamente en mejor desempeño por falta de eficiencia (Hanushek & Woessman, 2015; Chernew & May, 2011).

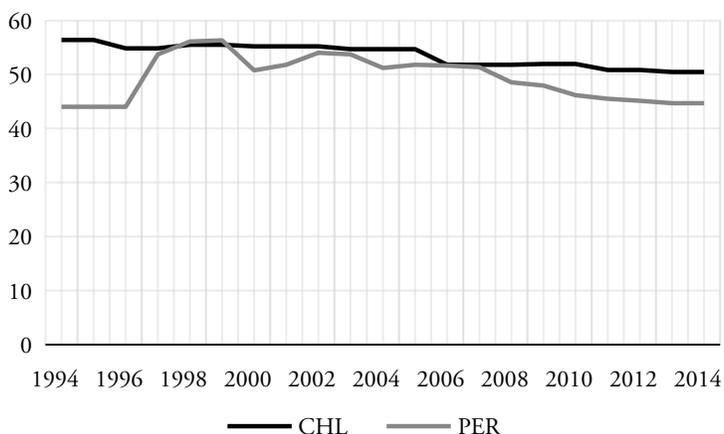
Asimismo, el Perú y Chile recorrerán caminos propios y distintos hacia el desarrollo, pero el tamaño y calidad del Estado importan. Contar con mayores capacidades institucionales permite sostener el buen funcionamiento de la economía y los bienes fundamentales que los mercados proveen de manera insuficiente (Besley & Persson, 2014).

La parte final de esta sección explora las hipótesis en debate en Chile sobre la paradoja de la combinación de un éxito indiscutible en América Latina en indicadores de bienestar (ingreso por habitante, reducción de la pobreza, logros en salud, educación, desarrollo humano, calidad de las instituciones) con una irrupción de temas críticos en la agenda pública como el descontento social y la desigualdad. Dichas hipótesis no son necesariamente excluyentes entre sí y el orden en que se enuncian está exento de juicios de valor sobre su importancia.

Algunas explicaciones provienen del análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos. Como se observa en el gráfico, la reducción del coeficiente Gini, que es consistente con otras medidas de distribución de ingresos, es cuestionada por ser modesta en veinte años y por ser

Chile el más desigual de los países miembros de la OECD¹⁶. Algunos estudios agregan variantes relacionadas con las brechas de equidad económicas, como las significativas desigualdades a nivel local, la mayor participación del 1% más rico, o la disparidad salarial e insuficiente diversificación productiva (Agostini & Brown, 2007; Solimano & Torche, 2008; López y otros, 2013).

Gráfico 2. Índice de Gini 1994-2014, Perú y Chile



Fuente: Banco Mundial.

No obstante lo anterior, para la población, más observable que la medición de desigualdad de ingresos es un conjunto diverso de desigualdades. Así, algunos autores apuntan sus críticas a sectores específicos que explicarían el descontento social, como la educación, donde los esfuerzos se califican como insuficientes, donde a pesar del aumento de la inversión en infraestructura, salarios docentes y acceso a nuevas tecnologías, persisten brechas de calidad y cobertura entre los niveles

¹⁶ Como referencia, en el Perú también se registra una disminución en los últimos años, luego de un aumento en la desigualdad hasta 1999. Aún en 2014 el país no recupera los niveles alcanzados en los inicios de la década de 1990.

socioeconómicos en Chile (Carnoy, 2005; Romaguera & Gallegos, 2010; Cox, 2012). El malestar con las desigualdades en educación ha sido el principal factor de movilización ciudadana de los últimos años y recientemente se agregan manifestaciones masivas de rechazo al sistema de AFP. Detrás de las protestas, algunos identifican una crítica no solo al acceso y calidad en la educación básica, sino además en la educación profesional, siendo esta la principal explicación de la dispersión salarial existente (Solimano, 2009).

Solimano (2009) va más allá en ampliar su mención al conjunto de características endógenas del modelo chileno que propician la concentración y la desigualdad y que no lograron ser corregidas por las políticas de la Concertación, como la segmentación educativa, de ingresos laborales, la concentración en mercados y tenencia de activos, el sistema tributario y el débil poder de negociación sindical.

Un conjunto de críticas apuntan al enfoque mismo de crecimiento con equidad de la Concertación. Lo que para algunos constituye un esquema reformista virtuoso (Hunneus, 2013; Raczyński, 1998; Arellano, 2014), para otros es señal de conservadurismo al prolongar estructuras instauradas por el modelo del régimen militar y que mantienen la desigualdad. En las visiones más críticas, los líderes de la Concertación concedieron en exceso en las negociaciones previas a la restauración de la democracia, factor que fue una constante en las tensiones internas en la coalición¹⁷ (Ominami, 2011; Solimano, 2009).

También existen lecturas basadas en la dinámica de percepciones de las personas en correspondencia con la evolución de la economía, la sociedad y la política. Por ejemplo, Güell (2013) reduce la importancia

¹⁷ El debate de «las dos almas» de la Concertación comprende a «autocomplacientes» que se encontraban de acuerdo con el modelo económico y social seguido en las dos décadas; y «autoflagelantes», participantes de la concertación que fueron críticos al modelo económico de continuismo (Camargo, 2007). A esta contradicción atribuyen su decisión de deserción los grupos que abandonaron la alianza antes de las elecciones de 2009, en que la Concertación perdió en segunda vuelta.

de las definiciones económicas y pone énfasis en el terreno político y en el anhelo de igualdad de identidad y de derechos. Según él, el contexto del periodo de la Concertación contiene nuevos actores con mayor autonomía y crecientes demandas básicas de reconocimiento social, dignidad y poder. Larrañaga y Rodríguez (2015) señalan que en lo económico la desigualdad sigue siendo alta, así como la vulnerabilidad de los sectores que salieron de la pobreza monetaria; pero agregan un análisis de la información reciente que indicaría que una ciudadanía más empoderada presenta un mayor grado de intolerancia a la desigualdad, en sus distintas dimensiones. Incluso, estudios de opinión recientes del Programa Nacional de Naciones Unidas (PNUD) muestran un mayor nivel de rechazo de la desigualdad por razones generacionales, de poder, de oportunidades, territoriales, de género y de respeto —asimetrías o inequidades—, que por diferencias económicas¹⁸.

En el caso peruano, la crisis económica de la década de 1980, acompañada de la ausencia de un compromiso social de los gobiernos posteriores, retrasaron la capacidad del Estado para realizar las reformas necesarias para iniciar un proceso de crecimiento con equidad. Así, durante más de una década, lo que se conoció como política social peruana estuvo estructurado en programas focalizados, asistencialistas y transitorios (Trivelli, 2004; Blondet, 2004; Monsalve, 2009), sin un modelo de objetivos explícitos de inclusión social. La pertinencia de políticas irrumpe en el discurso político y en las prioridades presupuestales de manera manifiesta en 2011, con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y la implementación de políticas con mayor contenido técnico. También es cierto que estas políticas, junto con los esfuerzos recientes para destinar más recursos a la salud y educación, deben ser sostenidas y contar con una rendición de cuentas que permita su mejoramiento continuo y avanzar hacia una estrategia de protección social.

¹⁸ Entre los datos más interesantes de la encuesta, el mayor rechazo se refiere a la asimetría en relaciones sociales: el 68% dice que le molesta mucho «que a algunas personas se les trate con mucho más respeto y dignidad que a otras» (Larrañaga & Rodríguez, 2015).

Algunos desafíos inmediatos que se vislumbran de la lectura de la experiencia chilena se refieren a la progresividad del gasto en educación y salud, tema en que el Perú presenta carencias (Lustig, 2015); el mejoramiento de los mecanismos de incentivos para mejorar la calidad de los servicios, que hoy son materia de experimentación, y la manera en que la política pública abordará la vulnerabilidad económica de clases medias emergentes. Estos puntos llevan a plantear transversalmente los límites que puede presentar la estrategia de hacer cambios marginales —innovaciones en el gasto o introducción de programas— en una estructura institucional segmentada, principalmente por su acceso diferenciado según nivel socioeconómico en los sectores de salud, educación y seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, Claudio & Philip Brown (2007). Desigualdad Geográfica en Chile. *Revista de Análisis Económico*, 22(1), 33-33.
- Águila, Ernesto (2010). 20 años de Concertación en educación: avances y límites de una reforma. En *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Alarcón-Leiva, J., M. Castro-Paredes & S. Donoso-Díaz (2013). Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (57), 157-188.
- Alarcón, Jorge, Emma Johnston & Claudio Frites (2013). Pospolítica y educación en Chile (1900-2012): Fases y desfases del experimento neoliberal chileno en educación. *Jornal de Políticas Educativas*, 13, 3-12.
- Alonso, Florencia (2007). Análisis del Impacto del Sistema de Protección Social Chile Solidario en la Problemática del Trabajo Infantil, pp. 3-33. Documento de trabajo de la Oficina Internacional de Trabajo.
- Arellano, José Pablo (2004). Políticas Sociales para el Crecimiento con Equidad Chile 1990-2002. *Serie de Estudios Socio/ Económicos*, 26, 1-49.

- Arellano, José Pablo (2014). *Equidad con crecimiento sostenible. Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Atkinson, A. B., & J.E Stiglitz (2015). *Lectures on public economics*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Banco Mundial (2015). *Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)*. Washington DC: Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Bastías, Gabriel & Gonzalo Valdivia (2007). Reforma de Salud en Chile; El Plan Auge o Régimen de Garantías Explícitas en Salud (Ges). Su Origen y Evolución. *Boletín Escuela de Medicina U.C.*, 32(2), 51-58.
- Bedregal, Paula, Andrea Torres & Camila Carvallo (2014). *Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.
- Bellei, Cristián (2009). *Educación: ¿La definitiva «primera prioridad»? Análisis de los programas presidenciales*. Santiago de Chile: Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.
- Bellei, Cristián, Daniel Contreras & Juan Pablo Valenzuela (2008). *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Unicef.
- Besley, T. & T. Persson (2014). Why do developing countries tax so little? *The Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 99-120.
- Beteta, E., & M. Willington (2009). Planes Mínimos obligatorios en Mercados de seguros de salud segmentados. *Estudios de economía*, 36(2), 217-241.
- Beteta, E. y otros (1998). Evaluación del proceso de reforma del sector público chileno: una experiencia de 20 años. En Seminario Reformas de la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectivas, Interamerican Development Bank/International Development Research Center, Washington, DC, pp. 11-12.
- Bianchi, Andrés (1995). *Continuidad y Cambio en el Primer Gobierno de Concertación, en Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Santiago de Chile: CIEPLAN/Unicef.

- Blondet, Cecilia (2004). Los comedores populares: 25 años de historia. En *Cucharas en Alto, Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres*. Lima: IEP.
- Bosch, M. & A. Melguizo (2013). *Mejores pensiones mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Bourguignon, F. (2015). *The globalization of inequality*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Camargo Brito, Ricardo (2007). Del «crecimiento con equidad» al «sistema de protección social»: la matriz ideológica del Chile actual (1990-2007). *Revista de Sociología*, 21.
- Carneiro, Pedro, Emanuela Galasso & Rita Ginja (2009). *The Impact of Providing Psycho-Social Support to Indigent Families and Increasing their Access to Social Services: Evaluating Chile Solidario*. Londres: The World Bank, University College of London.
- Carnoy, Martin (2005). La Búsqueda de la Igualdad a través de las Políticas Educativas: Alcances y Límites. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3(2), 14.
- Castro, Francisca (2007). *Movimiento estudiantil chileno 2011-2013: Impactos y consecuencias*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Celedón, C., & C. Oyarzo (1998). *Los desafíos en la salud. Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Dolmen Ediciones.
- Chernew, M., & D. May (2011). *Health care cost growth. The Oxford Handbook of Health Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Comisión de Salud MINSAL (2014). *Informe Final 2014*. En <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-FINAL_COMISION-PRESIDENCIAL-ISAPRES.pdf>.
- Comisión pensiones MINTRAL (2015). *Informe Final 2015*. En <<https://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20160724/asocfile/20160724171110/getinforme.pdf>>.
- Contreras, Carlos (2011). *Compendio de Historia Económica del Perú IV: Economía de la primera centuria independiente*. Lima, IEP; BCRP.

- Contreras, Dante, Jaime Ruiz-Tagle & Osvaldo Larrañaga (2012). Impact Evaluation of Chile Solidario: Lessons and Policy. En *Journal of Latin American Studies*. Cambridge University p. 346-371.
- Correa, Norma (2013). *Políticas Sociales en el Perú: Evolución y Perspectivas*. Lima: IEP.
- Cox, Cristián (2012). *Política y Políticas Educativas en Chile 1990-2010*. Programa de investigación del Centro de Políticas y Prácticas en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Grant CIE01-CONICYT.
- Datt, G., & M. Ravallion (1992). Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of development economics*, 38(2), 275-295.
- De Gregorio, J., & O. Landerretche (1998). Equidad, distribución y desarrollo integrador. En René Cortázar y Joaquín Vial (eds.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, 1990-2000*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Dolmen Ediciones.
- De la Fuente, Gloria (2013). Educación, Democracia e Ideología: el debate vigente en Chile. *Colección Ideas*, 14(140), 1-18.
- Delamaza, Gonzalo (2012). Agendas de Política Social y Construcción Democrática en la Transición Chilena. Documento de trabajo. Universidad de los Lagos Chile, pp. 1-76.
- Dirección de Presupuesto (DIPRES) (2007). República de Chile.
- Donoso, Sebastián & Jorge Alarcón (2009). El lucro en la educación chilena: debate conceptual acerca del sentido de la educación pública y de la privada. *Proposiciones Campinas*, 33-49.
- Erazo, Álvaro (2011). La protección social en Chile. El *Plan AUGE: Avance y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL, Asdi, Sección de Estudios del Desarrollo. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 238.
- Fernández, María & Nuria Cunill (2011). ¿Cómo los aspectos institucionales y organizativos inciden sobre la equidad? El caso de la política con enfoque de derechos de la salud en Chile. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, XVII(2), 195-213.

- González, I. B. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios sociológicos*, 287-319.
- Güell, Pedro (2013). Igualdades y desigualdades en Chile hoy: de la medición de la distribución a la politización de las relaciones sociales. Disponible en: http://www.academia.edu/3737020/Igualdades_y_desigualdades_en_Chile_Hoy_de_la_medici%C3%B3n_de_la_distribuci%C3%B3n_a_la_politizaci%C3%B3n_de_las_relaciones_sociales
- Hanushek, E. A., & L. Woessmann (2015). *The knowledge capital of nations: Education and the economics of growth*. Massachusetts: MIT Press.
- Hicks, Norman & Wodon Quentin (2011). *Protección Social para los pobres en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hoces, D. & J. Ramón (2011). La colaboración público-privada en la ley de economía sostenible. Pérez Llorca, Doctrina contencioso, público, regulatorio, 1-7.
- Hojman Andrés, Fernando Hocer & Osvaldo Larrañaga (2011). Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases. *Estudios de Economía*, 38(1), 129-168.
- Huneus, Carlos (2013). Los Cambios Institucionales al Sistema Económico Durante la Transición a la Democracia. *Revista Ciencia Política*, XX(2), 103-130.
- Iguíñiz, Javier (2014). *Inclusión Social: Enfoques y Políticas Públicas en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INEI (2014). *Avances y Atraso de la Inclusión social en el Perú, con enfoque de género y poblaciones vulnerables*. Lima: INEI.
- Klarén, Peter (2007). El tiempo del miedo (1980-2000), la violencia moderna y la larga duración de la historia peruana. En Anne Pérotin-Dumon (dir.), *Historizar el pasado vivo en América Latina*. http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es_contenido.php
- Larrañaga, Osvaldo (1992). Financiamiento universitario y equidad: Chile 1990. *Cuadernos de Economía*, 443-462.
- Larrañaga, Osvaldo (1997). *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Larrañaga, Osvaldo (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Chile.
- Larrañaga, O., & Rodríguez, M. (2014). Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile: 1990 a 2013. Documento de trabajo. Santiago de Chile: PNUD.
- Lenz, Rony (2007). *Proceso Político de la Reforma AUGE de Salud en Chile: algunas lecciones para América Latina. Una Mirada desde la Economía Política*. Santiago de Chile: CIEPLAN. Serie Estudio Socio/Económicos n° 38.
- López, Ramón, Eugenio Figueroa & Pablo Gutiérrez (2013). *La «Parte del León»: Nuevas Estimaciones de la Participación de los Súper Ricos en el Ingreso de Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios, Departamento de Economía. Serie de Documentos de Trabajo n°379.
- Lustig, Nora (2015). The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from 13 Developing Countries in the Commitment to Equity Project. En Gupta, y otros (eds.), *Inequality and Fiscal Policy*. Washington: International Monetary Fund.
- Manrique, Nelson (2002). *El tiempo del miedo: la violencia política en el Perú, 1980-1996*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Martner, Gonzalo (2010). La protección y la seguridad social bajo los gobiernos de la Concertación: los retos actuales. En *Chile en la Concertación (1990-2010), Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Martorano, Bruno & Marco Sanfilippo (2012). Innovative Features in Conditional Cash Transfers: An Impact Evaluation of Chile Solidario on Households and Children. *Innocenti Working Paper*, 03, 16.
- Méndez, Claudio & Cristina Torres (2010). Autonomía en la Gestión Hospitalaria en Chile: Los desafíos para el recurso humano en salud. *Revista Saúde Pública*, 44(2), 66-371.
- Mendoza, Waldo, Janneth Leyva & José Flor (2012). La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010. En *La desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

- MIDEPLAN (2011). *Evaluación y Monitoreo Sistema Integral de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo*. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación, Gobierno de Chile.
- MINEDUC (2012). Impacto de la Ley SEP en SIMCE: una mirada a cuatro años de su implementación. Serie Evidencias. *Centro de Estudios del Ministerio de Educación, Gobierno de Chile*, 8.
- Molina, Raúl, Matilde Pinto, Pamela Henderson & César Vieira (2000). Gasto y financiamiento en salud: situación y tendencias. *Rev Panam Salud Pública*, 8(1/2), 71-83.
- Monsalve, Ingrid (2009). *Políticas Sociales y Reducción de la Pobreza. El Desafío Peruano*. Lima: Escuela de Postgrado UPC.
- Montero, J. y otros (2008). *Análisis del modelo de asignación financiera en la atención primaria chilena: pertinencia del per cápita actual y uso de variables en su cálculo para asegurar concordancia entre la situación epidemiológica actual y el modelo de atención. Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Santiago: Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Muñoz, Ismael (2014). *Inclusión Social: Enfoques, Políticas y Gestión Pública en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Navarro Navarro, Luis (2004). *La escuela y las condiciones sociales para aprender y enseñar. Equidad social y educación en sectores de pobreza urbana*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco.
- Ominami, Carlos (2010). Chile: una transición paradójica. Notas para un examen crítico. *Chile en la Concertación (1990-2010): una mirada crítica, balance y perspectivas*, I(II), 21-63).
- Ominami, Carlos (2011). *Secretos de la concertación: recuerdos para el futuro*. Santiago de Chile: La Tercera Ediciones.
- Orihuela, J., C., Huaroto & M. Paredes (2014). *Escapando de la maldición de los recursos locales: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. Lima: CIES.
- Ostry, J. D. & A. Berg (2011). *Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?* (No. 11/08). Washington DC: International Monetary Fund.

- Oyarzo, César (1997). La modernización de los sistemas de salud en Chile 1990-1997: una visión desde el mundo de la economía. II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Paraje, Guillermo & Antonio Infante (2010). La Reforma AUGE 10 Años Después. En Osvaldo Larrañaga & Dante Contreras (eds.), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*, p. 41. Santiago de Chile: Uqbar Editores y PNUD.
- Piketty, T. (2015). Putting distribution back at the center of economics: reflections on capital in the twenty-first century. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 67-88.
- Pinedo, Javier (2011). Apuntes para un mapa intelectual de Chile durante el centenario: 1900-1925. *Universidad de Talca, América sin nombre*, 16, 29-40.
- Raczynski, Dagmar (1998). The crisis of old models of social protection in Latin America: New alternatives for dealing with poverty. *Poverty and inequality in Latin America: Issues and new challenges*, 140-168.
- Raczynski, Dagmar & Claudia Serrano (2005). Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile. En Irma Arriagada, *Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL, Cooperazione Italiana.
- Ramos, J., & C. Acero (2010). El seguro de desempleo. Las nuevas políticas de protección social en Chile. Documento de trabajo. Santiago de Chile: PNUD.
- Ravallion, M. (2011). *The Two Poverty Enlightenments*. The World Bank Policy Research Working Paper, 5549.
- Romaguera, Pilar & Sebastián Gallegos (2010). Financiando la educación de grupos vulnerables: La subvención escolar preferencial. En Larrañaga, O. & Contreras, D. *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, pp. 189-236. Santiago de Chile: Uqbar-PNUD.
- Solimano, Andrés (2009), Concentración económica, heterogeneidad productiva, políticas públicas y contrato social en Chile. Proyecto de la Corporación Andina de Fomento con la Fundación Chile XXI.

- Solimano, Andrés & Aristides Torche (2008). La distribución del ingreso en Chile: La experiencia del último cuarto de Siglo. *Revista del Banco Central de Chile*, 77, 5.
- Stern, Steve (1999). *Los senderos insólitos del Perú: guerra y sociedad, 1980-1995*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, UNSCH Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, serie Ideología y política 11.
- Stiglitz, J. E. (2000). Formal and informal institutions. *Social capital: A multifaceted perspective*, 59-68.
- Stiglitz, J. E. y otros (2000). *Economics of the public sector* (No. 336.73 S855 2000). La Haya y San José: ISNAR IICA.
- Tanaka, Martín & Sofía Vera (2007). Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. *Revista de Ciencia Política*, 27(volumen especial), 253-247.
- Tokman, Marcelo & Jorge Rodríguez (2000). *Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999*. Santiago de Chile: Unidad de Estudios Especiales, Secretaría Ejecutiva, CEPAL.
- Trivelli, Carolina & Cecilia Blondet (2004). «Cucharas en alto: del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres». Documento de trabajo n° 135. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, OSI Open Society Institute.
- Urriola, Rafael (2010). Veinte años incrementando el derecho a la protección social de la salud. En Yesko Quiroga & Jaime Ensignia. *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Tomo II. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Vargas, V., & S. Poblete (2008). Health prioritization: the case of Chile. *Health Affairs*, 27(3), 782-792.
- Voitchovsky, S. (2009). Inequality, growth and sectoral change. En Wiemer Salverda, Brian Nolan & Timothy M. Smeeding (eds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Weinstein, José, Angélica Fuenzalida & Gonzalo Muñoz (2010). *La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización*. Santiago de Chile: Fundación CAP.