

COLECCIÓN CIENCIA POLÍTICA

---

**POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE**

*Trayectoria de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios*



# POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

TRAYECTORIA DE INEQUIDADES  
Y DESIGUALDADES EN DISTRIBUCIÓN  
DE BIENES Y SERVICIOS

Ana Farías Antognini

## POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

*Trayectoria de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios*

Ana Farías Antognini

Ediciones Universidad Alberto Hurtado  
Alameda 1869 – Santiago de Chile  
mgarciam@uahurtado.cl – 56-228897726  
www.uahurtado.cl

---

Impreso en Santiago de Chile, por C y C impresores  
Marzo 2019

Registro propiedad intelectual N° 300.578  
ISBN libro impreso: 978-956-357-180-6  
ISBN libro digital: 978-956-357-181-3

Coordinador Colección Ciencia política  
Ignacio Cienfuegos Spikin

Dirección editorial  
Alejandra Stevenson Valdés

Editora ejecutiva  
Beatriz García-Huidobro

Diseño de la colección y portada  
Francisca Toral

Diseño interior  
Gloria Barrios

Imagen de portada:  
123rf.com



---

Con las debidas licencias. Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

# Índice

Índice de gráficos, tablas y figuras . . . . .	9
Introducción . . . . .	13
Capítulo I	
<b>Segmentación en el bienestar desde el origen: el Estado como impulsor de la matriz de inequidad a principios del siglo XX . . . . .</b>	<b>23</b>
Capítulo II	
<b>Privilegio compartido e integración inconclusa: políticas sociales en el período de industrialización y modernización (años 30-70) . . . . .</b>	<b>61</b>
Capítulo III	
<b>Bienestar bicéfalo en Chile: nuevo (des) equilibrio entre Estado y mercado . . . . .</b>	<b>115</b>
Capítulo IV	
<b>Políticas sociales en gobiernos democráticos: salud, infancia, pensiones y educación . . . . .</b>	<b>159</b>

Capítulo V

Trayectoria de inequidades en la distribución del bienestar  
en Chile, reflexiones finales . . . . . 229

Anexo  
Listado de entrevistados . . . . . 243

Bibliografía. . . . . 245

# Índice de gráficos, tablas y figuras

<b>Gráfico 1.</b>	Población según zona, Chile 1907-1952	27
<b>Tabla 1.</b>	Afiliados y pensionados del seguro obligatorio/ Servicio de Seguro Social	30
<b>Tabla 2.</b>	Mujeres trabajadoras 1910-1925	31
<b>Gráfico 2.</b>	Mortalidad infantil	45
<b>Gráfico 3.</b>	Hijos legítimos e ilegítimos, 1900 a 1940	46
<b>Gráfico 4.</b>	Alfabetismo según sexo, 1907-1952	48
<b>Gráfico 5.</b>	Estudiantes matriculados en la educación por nivel de educación, 1900-1940	49
<b>Gráfico 6.</b>	Población por grupo de edad, 1920-1952	50
<b>Gráfico 7.</b>	Afiliación sindical. Chile 1932-1971	67
<b>Gráfico 8.</b>	Nº de sindicatos industriales, 1932-1968	70
<b>Tabla 3.</b>	Distribución delegados a los congresos de la CUT	71
<b>Tabla 4.</b>	Sindicalismo según tipo de sindicatos y Nº de afiliados, Chile 1968	73
<b>Gráfico 9.</b>	Alfabetismo por sexo, 1952-1970	83
<b>Gráfico 10.</b>	Participación electoral. % votantes en relación a la población total del país	84
<b>Gráfico 11.</b>	Composición de la participación laboral según sexo, 1930-1970	89
<b>Gráfico 12.</b>	Evolución de la población por áreas urbana y rural	94
<b>Figura 1.</b>	Crecimiento de Santiago, 1600-2000	95

<b>Tabla 5.</b>	Gasto Público Social 1925-1972	100
<b>Tabla 6.</b>	Almuerzos-comidas otorgadas por la JUNAEB 1965-1973	102
<b>Gráfico 13.</b>	Estudiantes matriculados en la educación regular por nivel de educación, 1930-1980	103
<b>Gráfico 14.</b>	Distribución de kilos de leche, Servicio Nacional de Salud	108
<b>Tabla 7.</b>	Indicadores de distribución ingreso y desocupación, 1970-1981	125
<b>Gráfico 15.</b>	Pobreza e indigencia, según sexo, 1990	126
<b>Tabla 8.</b>	Salarios, asignación familiar y gasto social público, 1970-1990	149
<b>Gráfico 16.</b>	Incidencia de la pobreza e indigencia. 1990-2000	163
<b>Gráfico 17.</b>	Evolución de la distribución del ingreso	164
<b>Gráfico 18.</b>	Incidencia de la pobreza y extrema pobreza. 2006-2017	164
<b>Gráfico 19.</b>	Distribución del ingreso autónomo del hogar según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2017	165
<b>Gráfico 20.</b>	Porcentaje de trabajadores cuenta propia según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2015-2017	166
<b>Gráfico 21.</b>	Evolución de los hogares y familias por tipo de hogar Chile, 1990-2000-2015	167
<b>Gráfico 22.</b>	Incidencia de la pobreza por grupos de edad. 2006-2015	168
<b>Gráfico 23.</b>	Evolución participación laboral según sexo, 2000-2017	169
<b>Gráfico 24.</b>	Proporción relativa del ingreso promedio mensual de la ocupación principal de las mujeres respecto a los hombres según nivel educacional, 2006 y 2017	170
<b>Gráfico 25.</b>	Composición del ingreso monetario promedio del hogar según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2017	176



<b>Gráfico 26.</b>	Erogaciones del Gobierno central, 2000-2017	176
<b>Gráfico 27.</b>	Gasto per cápita asistencial en salud, según sistema previsional público y privado, 2000-2015	180
<b>Gráfico 28.</b>	Gasto total en salud, según gasto público y privado, y participación en el PIB, 2000-2015	186
<b>Gráfico 29.</b>	Participación de la población según sistema de salud, 1990-2015	187
<b>Tabla 9.</b>	Población beneficiaria del Fonasa, según tipo de beneficiario, 2005-2017	188
<b>Tabla 10.</b>	Número de cotizantes del Fondo Nacional de Salud según Tramo de Renta imponible, 2015	189
<b>Gráfico 30.</b>	Educación preescolar, tasa de asistencia neta por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar	194
<b>Gráfico 31.</b>	Cobertura neta total en educación preescolar según tramo de edad, 1990-2015	195
<b>Tabla 11.</b>	Déficit del sistema de pensiones en Chile: histórico y previsto, 1981-2010	205
<b>Tabla 12.</b>	Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, 2008-2010	213
<b>Gráfico 32.</b>	Gasto total en educación por fuente de financiamiento en relación al Producto Interno Bruto (PIB), 1990-2008	216
<b>Tabla 13.</b>	Enseñanza básica y media según dependencia de establecimiento educacional, 2006-2015	218
<b>Gráfico 33.</b>	Puntaje promedio pruebas Simce de Lenguaje y Matemática, 4º Básico, según dependencia, 2005-2015	220
<b>Tabla 14.</b>	Tasas de asistencia neta y bruta, Educación Media por quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990-2015	221
<b>Gráfico 34.</b>	Resultados matemática, lectura y ciencias, PISA 2015, según grupo socioeconómico, Chile	225



# Introducción

El diagnóstico consensuado respecto a la caducidad de los postulados anclados al Consenso de Washington, ha fomentado en las últimas décadas el surgimiento de renovadas apuestas programáticas en materia de políticas sociales, así como la discusión sobre el impacto redistributivo de estas. La reflexión que se expone en el texto, se enmarca en el debate que se registra –tanto en el ámbito académico como progresivamente entre la ciudadanía– sobre el desigual reparto del bienestar y sus efectos en la población, así como en la creciente demanda por reformas a los sistemas de protección social para disminuir las brechas de inequidad persistentes. Así también, el presente análisis, aborda la relación Estado –mercado en la distribución de bienes y servicios–, en una organización crecientemente bicéfala, que ha marcado la agenda política de los últimos años.

La discusión sobre los deficientes niveles de equidad en la sociedad y las diversas respuestas que los gobiernos han diseñado para su abordaje, tienen relevancia más allá de la esfera del bienestar individual de las personas. La situación de desigualdad que vivencian amplios sectores de la sociedad impacta en el ejercicio ciudadano de estos y en la intensidad de la democracia. Marshall, planteaba hace más de medio siglo, que la ciudadanía no se restringe a los derechos civiles y políticos, sino que forman parte de ella también los derechos sociales, enriqueciendo el estatus de ciudadanía con la incorporación de aspectos sociales haciendo difícil justificar las desigualdades (Marshall, 1998: 76). Por su parte O’Donnell a finales del s. XX afirmaba que la igualdad ciudadana garantizada a todos los miembros de la nación “resulta fundamental para el ejercicio de los derechos políticos que el funcionamiento de la democracia supone”, así como para la efectividad de las garantías individuales consagradas en

la tradición liberal, con lo cual la universalización de la ciudadanía es un ideal al que las democracias debiesen aspirar (O'Donnell, 1993: 7).

El presente análisis sobre aspectos distributivos en las sociedades democráticas se sitúa bajo el supuesto que el ejercicio de la ciudadanía se ve afectado en sociedades altamente inequitativas y desiguales, es decir, cuando la posibilidad de ejercer los derechos sociales se encuentran distribuidos de forma segmentada entre los diferentes grupos de la población, sea por sus características económicas o sociales, derivadas de su inserción en el mercado laboral o su condición etaria, de género o étnica. La relevancia de los aspectos sociales para la consolidación de los sistemas democráticos, ha sustentado la definición de democracia a través de un concepto integral que incluye aspectos formales, participativos y sociales. Estableciendo con ello, la existencia de una vinculación robusta entre el respeto a las libertades civiles, el ejercicio de derechos políticos, la participación y el acceso a un sistema de bienestar, en la consolidación democrática. En dicha aproximación, la centralidad de los aspectos sociales para la calidad de la democracia enfatiza la necesaria igualdad frente a los beneficios sociales y económicos (Huber, Rueschmeyer y Stephens, 1997).

En el presente texto se analizan las políticas sociales llevadas a cabo en Chile a partir del 2000, con la finalidad de identificar procesos de segmentación en la distribución de las prestaciones sociales, así como las causas que explican las características de desigualdad en la distribución de bienes y servicios sociales entre la población. El estudio instala la reflexión sobre cómo y a quiénes se han distribuido los beneficios resultantes de reformas sociales efectuadas a partir del 2000. El análisis se enfoca en identificar cambios y continuidades en el área social, así como las consecuencias que los procesos de desmercantilización y desfamiliarización han tenido en la segmentación de la población. Con tal objetivo se estudian los procesos y principios que han determinado que existan poblaciones que han sido más o menos beneficiadas en el reparto de las prestaciones sociales, a quiénes nominaré como *insiders* y *outsiders* respectivamente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los conceptos para definir los grupos poblacionales en sociedades segmentadas o estratificadas son numerosos. Para el presente análisis he tomado los conceptos de *insider* y *outsider* del trabajo de David Rueda (2005) "...is divided into those with secure employment (*insiders*) and those without (*outsiders*)".

Coincidió la llegada del siglo XXI con un giro en las políticas sociales, llevadas a cabo por las administraciones de centro izquierda y centro derecha que se han sucedido desde ese momento en el gobierno. Eje central han sido las propuestas programáticas cuyo objetivo explícito es mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, y con ello intervenir las brechas de inequidad y desigualdad que han caracterizado históricamente el escenario económico y social de Chile<sup>2</sup>. Las reformas realizadas a partir de los años 2000, principalmente aquellas llevadas a cabo por los presidentes socialistas Ricardo Lagos y Michelle Bachelet, apuntaban a un distanciamiento del sello neoliberal, que luego de diez años de gobierno democrático se mantenía como herencia de las reformas estructurales llevadas a cabo durante la dictadura. Las nuevas reformas fueron enmarcadas y difundidas bajo el discurso de ampliación de los beneficios para el conjunto de la población, aludiendo a un enfoque garantista de derechos económicos y sociales, lo que permitiría saldar la deuda de inequidad persistente en la distribución del bienestar, una vez que se había avanzado satisfactoriamente en la disminución de la pobreza en la década de los 90.

Los análisis que se han realizado acerca de la implementación de las reformas post-2000 han desafiado las interpretaciones que hasta ese momento predominaron en el análisis del modelo social llevado a cabo por los gobiernos de la Concertación entre los años 1990 y 2000. La discusión sobre los cambios y reformas establecidas en los primeros años posdictadura enfatizaron la continuidad con las políticas económicas y sociales instauradas en la ola de reformas neoliberales de principios de los ochenta. El proceso de transición a la democracia, pactado y consensuado con los poderes económicos y políticos que apoyaron al régimen autoritario anterior, condicionó la moderación de las reformas sociales de los primeros gobiernos de la Concertación manteniendo la matriz neoliberal en las políticas públicas (Castiglioni, 2005; Raczynski, 1999; Weyland, 1997; Huber, 2001 y 2012). Los gobiernos de la transición enfatizaron una acción funcional y pragmática frente a las demandas del mercado, conservando el sector privado un dinámico protagonismo en la administración y provisión de los servicios sociales, al mismo tiempo que el Estado fortaleció su

---

<sup>2</sup> Para el análisis de la evolución histórica de la desigualdad en Chile, ver Rodríguez, Javier (2017). *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Dibam.

hegemonía en la distribución del bienestar, bajo criterios de estricta necesidad de las poblaciones más vulnerables (Martínez, 2008). La distribución del bienestar se instaló en una línea de continuidad con el régimen de bienestar liberal –siguiendo la tipología de Esping Andersen<sup>3</sup>–, lo que explicaría las persistentes desigualdades económicas y sociales en la población.

Por su parte, las reformas impulsadas a partir del 2000 se instalaron bajo principios de justicia y derechos sociales en un contexto de bajas tasas de pobreza, al mismo tiempo que una profunda brecha de inequidad y desigualdad segmentaba a la población, generando una distinción entre diferentes grupos en consideración a su situación social, étnica, etaria o de género, determinando la existencia de sectores con mayores privilegios que otros. La desigualdad en la distribución de políticas sociales, bien puede ejemplificarse en la figura del edificio de tres pisos planteado en el trabajo de Filgueira, Molina, Papadopulos y Tobar (2005) para el conjunto de América Latina, con un primer piso constituido por prestaciones destinadas a la población de menores ingresos beneficiarios de programas focalizados, no contributivos y de transferencias condicionadas así como de programas asistenciales; un segundo piso, organizado por beneficios de naturaleza corporativa, destinados a quienes se mantienen bajo un modelo previo a la irrupción del mercado<sup>4</sup>; y un tercer piso, dirigido a sectores de altos ingresos en base a prestaciones privadas administradas por el mercado.

Las políticas sociales del nuevo milenio han sido explicadas por factores institucionales e ideológicos, tales como el rol de los legados políticos, el tipo de competencia electoral, así como la ideología, organización interna y mecanismos de vinculación de los partidos políticos que afectarían la naturaleza de las reformas sociales post 2000 (Pribble, 2013: 3). Las aproximaciones desde los enfoques de *power constellations* se han seguido aplicando a este período de reformas, apelando a la estabilidad democrática en el largo plazo, como precondition para

---

<sup>3</sup> El concepto de régimen de bienestar liberal muestra una característica residual, adopta una definición restringida de quienes tienen acceso a garantías sociales, limitando la asistencia solamente en función de riesgos inaceptables. Muestra modestos niveles de desmercantilización y una fuerte participación del mercado en la provisión de servicios (Esping Andersen, 2000).

<sup>4</sup> Si bien en Chile el corporativismo fue debilitado por las reformas neoliberales de los años 80, se mantuvo principalmente en el sistema de seguridad social de las FFAA. y Carabineros.

el desarrollo de partidos de izquierda y del acceso de estos al gobierno, factores que constituirían el principal mecanismo determinante de las políticas redistributivas, con efecto positivo en pobreza e inequidad (Huber y Stephens, 2012).

Por otra parte, un análisis más crítico a las políticas sociales de los gobiernos encabezados por la centro izquierda, enfatiza en los aspectos de continuidad de estas y rechaza su capacidad para realizar transformaciones profundas a la estructura de bienestar, planteando que la combinación de factores institucionales, sociales e ideológicos ha llevado a la persistencia de las principales características instaladas en la década de los 80 en las políticas públicas. Aspectos tales como la relativa debilidad de los actores no estatales clave y la posición ideológica de los *policy makers*, estarían impidiendo la adopción de políticas que alteren significativamente el *statu quo* (Castiglioni, 2012).

Desafiando los marcos explicativos que han resaltado el rol de los partidos políticos de izquierda y movimientos sociales como promotores de la ampliación del bienestar, de la disminución de la pobreza y los avances en la equidad<sup>5</sup>, el presente estudio expone que la acción de estos actores es apropiada para explicar la ampliación del bienestar para el periodo previo al golpe militar, pero restringidamente para el periodo posdictatorial, debido al cambio en la estructura del sistema político. Se propone como contrapeso a estas propuestas, que la transformación en la competencia política y la debilidad programática del sistema de partidos, ha posicionado a otros actores y ha fomentado procesos de formación de políticas de tipo *Top Down*, que han sido liderados por una creciente capacidad estatal y protagonismo de profesionales y técnicos ligados a la administración gobernante, quienes han asumido la tarea de definir la distribución del bienestar. Como consecuencia de la mutación en el sistema político, en el periodo posdictatorial, se frustró la posibilidad de seguir la ruta de aquellos países que les encaminó hacia una distribución del bienestar de tipo ciudadana y universalista. Si bien los partidos políticos de izquierda en la última década han encarnado un giro hacia posiciones más progresistas que simpatizan con los ideales de los regímenes de

---

<sup>5</sup> Al respecto ver los trabajos de Huber y Stephens, 2001 y 2012; Mesa Lago, 1977; Pribble, 2013.

bienestar socialdemócratas<sup>6</sup>, estos han perdido densidad programática y han demostrado tener una débil conexión con los movimientos sociales (Luna, 2008 y 2014), lo cual los ha alejado de una ruta hacia transformaciones que posibiliten romper con la matriz de inequidad y la consiguiente segmentación de la población.

Las reformas a las políticas sociales, comprometen el análisis de la configuración del sistema de partidos y de las características que presentan los partidos de izquierda. Luna (2014) caracteriza a la izquierda chilena dentro de la corriente programática que denomina “*ameliorationist / institutional*”, la cual busca cambios socioestructurales graduales dentro de los límites de la democracia liberal y de la economía de mercado, en un proyecto socialdemócrata que ha propuesto reformas para mejorar las condiciones sociales y reducir las fricciones entre la democracia liberal y la economía de mercado. La izquierda chilena presenta altos grados de autonomía frente a la sociedad civil organizada lo que le permite disponer de un aparato estatal autónomo carente de arraigo social (Luna, 2014).

El sistema político caracterizado por una competencia programática débil, junto a procesos de implementación de políticas públicas en una lógica *Top Downs*, han posibilitado el fortalecimiento de la capacidad del aparato estatal y la emergencia de grupos de profesionales militantes o simpatizantes de los partidos de gobierno, quienes desde posiciones de poder al interior del Estado, han liderado las reformas de la última década, mostrando un protagonismo basado en las capacidades técnicas y profesionales individuales por encima de los planteamientos programáticos de los partidos políticos.

El caso de Chile, presenta especial interés para el análisis de los procesos de segmentación en la distribución de las prestaciones sociales entre la población, por cuanto ha sido recurrentemente seleccionado por los estudios sobre *Welfare State* para América Latina como referente para probar las diversas aproximaciones teóricas sobre el surgimiento, consolidación y transformación de la arquitectura del bienestar para la región en diferentes momentos del s. XX. Ha sido catalogado como país pionero en la instalación de sistemas de protección social durante

---

<sup>6</sup> Régimen de bienestar socialdemócrata se caracteriza por el universalismo y el igualitarismo en base al reconocimiento de derechos, presenta altos niveles de desmercantilización y desfamiliarización junto a una socialización global de los riesgos (Esping Andersen, 1990, 2000).



las décadas previas a la instalación de las políticas neoliberales y luego como paradigma de las reformas neoliberales iniciadas en los años 80 y de la reducción del Estado que estas implicaron (Mesa Lago, 1977; Huber, 2001, Castiglioni, 2005, Segura Ubiergo, 2007).

Últimamente Chile, ha vuelto a constituirse en referente de los estudios comparados sobre los procesos de transformación de la arquitectura de bienestar de las democracias de América Latina, precisamente a raíz de las reformas sociales llevadas a cabo a partir del 2000. En un contexto latinoamericano, donde han surgido diversas experiencias que la literatura ha caracterizado como socialdemócratas, las cuales varían desde posturas que asumen el valor de los principios neoliberales hasta los que aspiran a instalar propuestas progresistas que modifiquen la actual fase del capitalismo. Brasil, Chile y Uruguay, a principios de los 2000, fueron parte de los gobiernos etiquetados como tales en función de la naturaleza política de éstos, con gobiernos de coaliciones de centro izquierda, con sistemas de partidos relativamente institucionalizados, plurales y competitivos, asumiendo las reglas de la democracia representativa y las restricciones de la economía capitalista en mercados abiertos, impulsando un reformismo moderado, asumiendo un compromiso entre capitalismo y democracia (Lanzaro, 2008).

En los primeros capítulos del texto se presenta un análisis de la trayectoria histórica de las políticas sociales y la evolución de la capacidad de estas para afectar la inserción o exclusión de diversos sectores de la población en el bienestar dispuesto desde el Estado. Guía el análisis el principio que los regímenes de bienestar, así como la institucionalidad y las políticas sociales que le son parte, son fuertemente dependientes de su trayectoria. Es decir, la manera cómo y a quiénes se ha distribuido los beneficios de las reformas sociales de los últimos años se encuentra influenciada por el desarrollo previo de las políticas (Pierson 1994; Esping Andersen, 2000; Lynch, 2006; Huber y Stephens, 2012). El estudio aborda el desarrollo de la protección social desde la gestación de las primeras políticas sociales, por cuanto este devenir ha determinado la continuidad de la estructura de bienestar. Se realiza el seguimiento a las políticas para explicar la segmentación e inequidad en el reparto de las prestaciones estableciendo cambios y patrones de continuidad con las políticas sociales establecidas en las últimas décadas.

La inequidad en la repartición de bienes y servicios en Chile en el largo plazo, ha tenido como resultado que los principales afectados por la deficiente distribución del bienestar han sido los trabajadores informales, y aquellos que han tenido una inserción precaria o nula en el mercado laboral; es decir, niños, mujeres y ancianos. Esto dio pie, en las primeras décadas del Estado de bienestar a fines del s. XIX y XX, a una estructura jerarquizada encabezada por grupos minoritarios (*insiders*) que tuvieron acceso a sistemas de protección social, mientras en la base social del país una mayoría de la población mantenía escaso acceso a las prestaciones (*outsiders*). Ordenamiento que marcó desde los inicios la trayectoria desigual del sistema de bienestar del país, y que con variaciones ha perdurado hasta el s. XXI.

La persistencia de los patrones de desigualdad ha impregnado de un carácter fragmentado al régimen de bienestar en Chile, estableciendo como una de sus características la segmentación de los beneficios entre diferentes grupos de la población. Esta situación no es nueva en Chile, ni tampoco es solo la consecuencia de las reformas neoliberales de los años 80 (M. de Hacienda, 2008; Haggard y Kaufman, 2008), presentando diversas intensidades en la brecha de inequidades desde la instalación de las primeras políticas hasta hoy, según los diversos modelos de desarrollo implementados.

El análisis en una perspectiva de largo plazo permite identificar los procesos y las causas que afianzaron la fragmentación del régimen de bienestar. El peso histórico de las inequidades y desigualdades dan cuenta que tanto la familia, el mercado laboral y las acciones estatales generadas para enfrentar la estructura de riesgos de la población, no cumplieron con la labor de emparejar los recursos disponibles para hacerles frente. Por tanto, no es de extrañar que las políticas sociales reformadas por los gobiernos democráticos ilustren y mantengan una fuerte dependencia del camino recorrido. Entender las causas de un régimen de bienestar segmentado convoca a la reflexión histórica tanto de la institucionalidad política responsable de responder a los riesgos de la población, como para observar la trayectoria de la familia-comunidad y del mercado laboral, componentes del régimen de bienestar.

El texto se estructura en cinco capítulos. El primero desarrolla la etapa fundacional de las políticas sociales y cómo este momento se

constituye en una coyuntura crítica que definirá el tipo de orientación que tendrá el bienestar en las décadas siguientes en Chile. Se centra en la génesis de la estructura de bienestar a fines del s. XIX y principios del siglo XX, dando cuenta de los procesos y factores que dieron pie a la segmentación temprana en la distribución de las prestaciones y servicios sociales, indagando acerca de las diferentes estrategias que se desplegaron tras las primeras políticas sociales y laborales que sellaron una distinción entre sectores más y menos privilegiados (*insiders-outsiders*) en el acceso a los bienes y servicios, a la vez que se analiza el rol jugado por diferentes instituciones en la incorporación, exclusión y segmentación de los grupos poblacionales.

En el Capítulo II se explica la incorporación de sectores de *outsiders* a las progresivas políticas sociales, planteando que la configuración del sistema político y el carácter programático de la competencia política abrió una ventana de oportunidad para transformar el Estado de bienestar de tendencia laboralista hacia uno orientado a la ciudadanía, lo cual se vio truncado con el golpe militar de septiembre de 1973. Se establecen los procesos de ampliación de beneficios hacia la población, entre los años 30 y mediados de los 70, periodo en que estos se expanden hacia sectores que habían estado marginados de las prestaciones, así como los factores y agentes que explican los crecientes grados de desmercantilización y tenues intentos de desfamiliarización de la población.

En el tercer capítulo se realiza el análisis de los procesos de mercantilización de las políticas sociales que transformaron la arquitectura del bienestar a partir de la incorporación del mercado a la administración y ejecución de programas sociales, así como el debilitamiento del Estado corporativista. Se abordan las transformaciones en la responsabilidad del reparto entre el mercado y el Estado, así como en quiénes fueron los más y los menos privilegiados por las reformas neoliberales. Se analiza el rediseño del sistema político que se produce con la interdicción de los partidos políticos y movimientos sociales, la modificación del mercado laboral, y los procesos de reformas a las políticas sociales iniciadas a finales de los años 70. Se da cuenta de los agentes que definieron la política social, la canalización de los recursos, y la forma cómo dichos procesos alteraron la segmentación en la distribución del bienestar de la población, redefiniendo los integrantes de los grupos de *insiders* y *outsiders*.