

Política social e indicadores distributivos. Elementos para una caracterización de la política social en Chile

Andrés Aguirre Briones*

Resumen: Chile experimenta un periodo de readequaciones en materia social. La demanda ciudadana por una mayor igualdad y seguridad social se refleja en el debate público sobre dimensiones distributivas como el salario mínimo. Como un intento de dar respuestas a estos requerimientos, el gobierno democrático ha implementado reformas en el campo educativo, en materia laboral y previsional. El presente artículo se propone contribuir a una caracterización institucional de la política social chilena y un análisis de la dinámica distributiva. Para el logro de este objetivo, se recurre a los estudios especializados sobre los Estados de bienestar adaptando estas aportaciones a la configuración que evidencian las políticas sociales en el contexto nacional. Más adelante, se presentan algunos indicadores sociales vinculados con el tratamiento de la desigualdad y la pobreza, comparando las medidas distributivas con las utilizadas en los países de la OCDE.

Palabras clave: bienestar, pobreza, ingresos, distribución.

Social policy and distributive indicators. Elements for a characterization of the chilean social policy model

Abstract: Chile experiments a period of readequacies on social issues. The civic demand for more equality and social security reflects in the public debate about distributive dimensions such as minimum wages. As an attempt to give answers to these requirements, the democratic government has implemented reforms in the educational field, in labour and previsional areas. The present paper proposes to contribute to an institutional characterization of the Chilean social policy and an analysis of the distributive dynamics. For the achievement of this goal, specialized studies about the Welfare States are resorted, adapting these contributions to the configuration of the social policies in the national context. Further on, some social indicators linked to the treatment of inequality and poverty are introduced, comparing the distributive measures with the ones used in the countries of the OCDE.

Key words: welfare, poverty, incomes, distribution.

Recibido: 02.11.2008

Aceptado: 04.03.2009

* * *

* Universitat de Barcelona, Barcelona, España. Email: andresaguirrebriones@gmail.com

La política social en el marco de los estados de bienestar

De un modo complementario a la retribución salarial en el mercado de trabajo, la política social es un campo de acción estatal que posee un impacto en la (re)distribución de los recursos de la sociedad¹. (Esping-Andersen 1993, Adelantado 2000). La política social se caracteriza por constituirse en la provisión pública de: “bienes y servicios destinada a proteger a la población frente a los riesgos de clase, vitales e intergeneracionales” (Esping-Andersen 2002:35). Este conjunto de políticas se sitúan en el centro de las funciones de los estados modernos y específicamente en la variante de los Estados de bienestar. Desde la segunda posguerra mundial hasta mediados de la década de 1980, los estados de bienestar se constituyen en los modelos societales característicos de los países de mayor desarrollo relativo, sustentados en la progresiva expansión de la ciudadanía desde las esferas civiles y políticas a la dimensión social (Marshall 1992). La construcción de este arreglo institucional se apoya en la movilización política (Esping-Andersen 1993) como en el acuerdo de los agentes políticos y sociales en torno a la necesidad de efectuar las reformas políticas y económicas que permitan compatibilizar crecimiento económico e igualdad social, brindando estabilidad sistémica y legitimidad política a la sociedad capitalista. (Offe 1990). El alcance de este modelo reviste un alcance internacional. El establecimiento de las instituciones keynesianas del bienestar repercute en sociedades semiperiféricas, en el marco de la implementación del modelo ISI, programa de industrialización sustitutiva de importaciones, que caracteriza a la experiencia institucional del Estado desarrollista latinoamericano en países como Argentina, Costa Rica, Chile, México y Uruguay.

Con posterioridad, agudizados por el alza de los precios del petróleo de mediados de los años 70', los problemas de crecimiento económico y financiamiento del modelo de bienestar social basado en prestaciones universales (Mishra 1993) coinciden con la transformación en clave informacional del capitalismo industrial (Castells 1995), cambio estructural de gran escala conocido como “Postfordismo” (Aglietta 2001, Boyer 2004). El Postfordismo se caracteriza por una serie de dinámicas relativas a la innovación empresarial, la aplicación de nuevas tecnologías al proceso productivo, en el contexto de una constante expansión del sector terciario y la implantación de una serie de medidas orientadas a la desregulación de la

¹ El Tercer sector o voluntariado se compone de organizaciones que gestionan recursos y ejecutan intervenciones en el área social. No obstante excepciones, el financiamiento de estas iniciativas comúnmente se obtiene de fondos públicos. Como plantea Alonso (1999) el mundo asociativo si bien fortalece la participación y autoorganización de la sociedad civil no presenta la capacidad de reemplazar las funciones de racionalización y redistribución de la riqueza que respecto a la acumulación de capital efectúan las políticas sociales.

² De forma adicional, en el contexto europeo, extensible en buena medida a las sociedades desarrollo, las políticas sociales han de responder a nuevos desafíos para la cohesión social. Nos referimos a las dinámicas contemporáneas de la inmigración internacional, los cam-

actividad económica (Piore y Sabel 1990). De forma paralela a esta dinámica de reestructuración económica, el advenimiento de las medidas privatizadoras y remercantilizadoras neoliberales implica un debilitamiento de las políticas universalistas e igualitarias de bienestar social². En este escenario, es en las economías neoliberales en donde se ejerce con mayor profundidad una distribución de ingresos “hacia arriba”, de la mano de sistemas impositivos de carácter regresivo que favorecen a los sectores privilegiados de la estructura social (Esping-Andersen 1993, Navarro 1997).

Las diferencias internacionales. Los modelos de política social

La investigación comparada sobre estados de bienestar y sus respectivos modelos de política social informa de una variedad de diseños institucionales orientados a combinar democracia política, mercado y cohesión social. Distintos especialistas en este campo (Castles y Mitchell 2006, Esping-Andersen 1993, Ferrara 2000) detectan una diversidad de modelos imbricados con las configuraciones que adquiere el capitalismo a nivel internacional. La indagación de mayor alcance en relación a los modelos estatales de política social es la formulada por G. Esping-Andersen.

En un trabajo de amplia repercusión, Esping-Andersen (1993) elabora un análisis de los sistemas de política social organizándolos en base a lo que el denomina los “tres mundos del bienestar”. La tipología identifica un determinado modelo estatal con una consiguiente estructuración de las políticas sociales: A) Capitalismo liberal. Sistema económico que alcanza los niveles más altos de mercantilización. El mercado es el principal mecanismo de provisión de bienes y servicios (Esping-Andersen 1993). El estado de bienestar neoliberal se caracteriza por el abandono de las políticas sociales ligadas a las instituciones del pacto Beveridge-keynesiano, implementando un sistema de políticas sociales residuales, en donde la prestación universal se reemplaza por la selección y focalización del gasto según la lógica del principio de subsidiariedad. B) Estado de bienestar conservador-corporativo. Es el modelo centroeuropeo de bienestar (Alemania, Francia, Austria) en donde el perfil de la política social consiste en un sistema público de prestaciones diversificado según el status o condición de la fuerza de trabajo. Como señala Esping-Andersen, en este sistema de política social se pretende “consolidar las divisiones entre los asalariados legislando distintos programas para los diferentes grupos de clase y status... En estos Estados del bienestar conservadores y fuertemente corporativistas, la obsesión liberal por la eficacia del mercado y la mercantilización no fue

bios en los mercados de trabajo (segmentación, incremento de la participación femenina en la fuerza de trabajo) y la diversificación de la estructura familiar. La respuesta institucional tiende a ser diversa dependiendo de los rasgos que definen a cada modelo de bienestar. (En relación los nuevos retos al estado de bienestar, ver Esping Andersen 2002. Mishra 1993).

nunca importante y, como tal, la concesión de derechos sociales apenas ha sido un tema seriamente contestado. Lo que predominaba era la conservación de diferencias de status; por lo tanto los derechos fueron vinculados a la clase y el status social” (Esping-Andersen. 1993:44-45). C) Estado de bienestar escandinavo socialdemócrata. Es el modelo de estado de bienestar en donde se evidencia la mayor desmercantilización de la fuerza de trabajo y universalización de los derechos sociales, esquema de política social universal y público. Este se organiza desde una óptica unitaria e igualitaria con prestaciones universales que promueven el máximo nivel de vida al conjunto de la población. D) El cuarto modelo incorporado con posterioridad a la tipología de Esping-Andersen (2002) es el Familiarístico-Mediterráneo (España, Grecia, Italia) caracterizado por un *mix* entre los tipos anteriores. El área social se caracteriza como una dimensión pública a nivel de prestaciones y ámbito previsional, fragmentado en el financiamiento, con fuertes desequilibrios territoriales norte-sur, en donde la esfera doméstica se constituye en un área de importancia para la prestación de servicios personales (Esping-Andersen 2000, Adelantado 2000). Esping-Andersen (2002) alude a la conformación de diferentes regímenes de bienestar integrados por un modelo estatal y las restantes esferas sociales involucradas en la generación y distribución del bienestar social. De este modo, el estado, el mercado de trabajo y la esfera doméstica “se reparten al producción del bienestar” (Esping-Andersen 2002:102). El balance y rasgos de cada una de estas esferas y sus resultados en materia distributiva caracterizan a cada uno de estos regímenes. No obstante, el eje que articula y caracteriza a estos regímenes se relaciona con un determinado arreglo institucional de bienestar.

Debido a su impacto en la estructuración actual de los sistemas de política social, se efectúa una referencia específica al esquema de política social de la variante del capitalismo liberal. En este arreglo, la creciente individualización de los riesgos sociales contribuye a que el acceso al bienestar dependa en amplia medida de las fluctuaciones y condiciones de empleabilidad en el mercado de trabajo. (Procacci en García y Lukes 2008, Harris 1990). En las economías neoliberales esta dimensión se caracteriza por la flexibilidad laboral y la precariedad de las condiciones laborales principalmente en el sector servicios personales, comerciales y en el pequeño empresariado. Las consecuencias de este modelo laboral conducen a importantes desafíos en materia de justicia distributiva. (Aglietta 2001, Alonso 1999, Navarro 1997).

La protección social se orienta según criterios compensatorios destinados a los colectivos en situación de riesgo o exclusión sociolaboral. Los “perdedores” en los resultados de los intercambios en el mercado de trabajo se constituyen en la población que clasifica para el apoyo estatal: “la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales... Los subsidios favorecen principalmente a una clientela con ingresos bajos, generalmente de clase obrera, dependientes del Estado... A su vez el Estado estimula el mercado, bien pasivamente-garantizando sólo un mínimo -o

activamente- dando subsidios a planes privados de protección social... minimizar los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales” (Esping-Andersen 1993:47). En lo relativo a la influencia del estado de bienestar liberal sobre la estructura social que le circunda, Esping-Andersen plantea que: “El resultado más probable será una mezcla curiosa de la propia responsabilidad individual y de dualismos: un grupo en lo más bajo que confía ante todo en la ayuda estigmatizadora; otro grupo en el medio integrado predominantemente por clientes de los seguros sociales; y finalmente, un grupo privilegiado que es capaz de obtener su principal protección social del mercado. En realidad, éste es más o menos el perfil de estratificación que caracteriza al sistema de protección social de Estados Unidos y, en menor medida, al de Gran Bretaña” (Esping-Andersen 1993:92-93).

Modelo de política social chileno

A continuación se indaga en los lineamientos estructurales, la organización y los objetivos del modelo de política social chileno. La tesis que subyace a este análisis reconoce que la presión homogenizadora a la que induce el modelo neoliberal o anglosajón implica una tendencia hacia la convergencia, a nivel internacional (Boyer 2004), de esas pautas de organización económica. Este capitalismo no-coordinado (Soskice 2001) es el que con mayor velocidad se adapta a las nuevas condiciones económicas globales exhibiendo un alto dinamismo en términos de innovación y crecimiento (Castells 1995). En este contexto, Chile desde hace más de dos décadas inicia las reformas económicas y las iniciativas modernizadoras en lo político e institucional que convergen con los lineamientos del capitalismo global (Fazio Vengo 2006). Desde 1990 el modelo económico-social del país se orienta según las premisas económicas neoliberales moderadas por la acción estatal en políticas públicas y sociales. Los grupos dirigentes otorgan prioridad sistémica a la agenda procrecimiento sustentada en la actividad privada y la orientación exportadora de la economía compatibilizando este marco estructural con el enfrentamiento a la pobreza en un contexto de equilibrio macroeconómico y de democracia política (Garretón 2000).

Raczynski (2002) realiza una detallada descripción de los lineamientos de la política social chilena. Como formas de acción la autora identifica las siguientes: “focalización: A los sectores pobres se agregan nuevos grupos destinatarios en función de diagnósticos sobre sus particulares situaciones de discriminación y exclusión social. El énfasis está en la selectividad de la política y una adecuada definición de sus destinatarios y de los caminos para llegar a ellos. Descentralización administrativa y desconcentración económica. El estímulo al financiamiento privado (de las empresas y de las familias con capacidad de pago) de programas sociales. Iniciativas que intentan expandir la responsabilidad privada con la tarea de superación de la pobreza... Incorporación creciente del sector privado con y sin fines de lucro a la ejecución de programas específicos para los secto-

res pobres y vulnerables. Participación: se reconoce su estrecha relación con la descentralización y la consolidación de la democracia. Se define como central para fortalecer los programas sociales, pero se operacionaliza principalmente para la etapa de ejecución de programas sociales” (Raczynski, 2002 15-16). Estos principios de organización e implementación de las políticas sociales coinciden con las transformaciones en los paradigmas de política social introducidas por Franco (1996) quien detecta la generalización de estos elementos en la estructura de los sistemas de política social de los países latinoamericanos.

En Chile el modelo de política social ofrece un perfil diversificado. Una gama de organismos se especializan en la atención a un determinado colectivo o grupo social. Las prestaciones sociales se organizan mediante una serie de ejes de intervención. En materia de pobreza: Fondo solidario de inversión social (FOSIS). Ciclo vital: Jóvenes, Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Adulto mayor, Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). Equidad de género: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Discapacidad: Fondo Nacional de Ayuda a la Discapacidad (FONADIS). Pertenencia étnica o indígena: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. (CONADI). (MIDEPLAN, 2008). En relación a la estructura de los servicios sociales, la provisión de vivienda y los sistemas educativos, de salud y previsional, se organizan mediante modalidades mixtas, públicas y privadas. En política habitacional se establecen subsidios y fondos hipotecarios para la adquisición de la vivienda social proveída a la población que califica en condición de pobreza (MINVU 2008). En materia educativa se han efectuado importantes avances de cobertura que han conducido en el periodo reciente, a la extensión de la educación obligatoria al nivel secundario. La prestación educativa se estructura en tres dependencias o segmentos. Los subconjuntos educativos son el particular pagado, el particular subvencionado y el municipalizado. Esta última dependencia, de carácter público, atiende a poco más del 50% de la población escolarizada, impartiendo servicios educacionales que en relación a las entidades educativas privadas obtienen inferiores resultados (Informe Consejo Asesor Presidencial 2008).

El sistema de salud se organiza mediante un esquema mixto. A los seguros privados, los Institutos de Salud Previsional, se adscribe el 18% de la población (MINSAL 2008). De este modo, participa del sistema público, Fondo Nacional de Salud, en situación de afiliado o como fuente exclusiva de cobertura sanitaria más del 80% de la población, accediendo a prestaciones de diversa calidad, cobertura y oportunidad asistencial. El ámbito previsional se organiza en base a tres modalidades. Un pilar solidario brinda la posibilidad de pensionarse a personas mayores de 65 años o a los que sufren de incapacidad laboral. Un pilar contributivo integrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el Instituto de Normalización Previsional, organismo que gestiona la pensión de los trabajadores que al momento de la implantación del nuevo sistema de capitalización individual optaron por permanecer en el sistema de reparto, y un tercer pilar de ahorro voluntario. Prácticamente, la totalidad de los cotizantes -

8.240.481 de afiliados según la Superintendencia de Pensiones (2008)- se integran a alguna de las AFP, innovación institucional característica del modelo económico chileno. Estas entidades gestionan e invierten las cotizaciones de sus afiliados según el régimen de fondos personales o capitalización individual que reemplazó a inicios de la década de 1980 al sistema público de reparto. En su funcionalidad económica las AFP, al operar como inversionistas institucionales, contribuyen al crecimiento económico del país. Por otro lado, el destino de las inversiones y los altos costos de administración han beneficiado a los grupos económicos receptores de los fondos y a los propietarios de estas entidades (Fazio 2005). En suma, la participación de proveedores privados en el área social genera un sistema de “cuasimercados”, modelos que estimulan la competencia entre entidades prestadoras de servicios del ámbito público y privado, derivando hacia un tratamiento económico de las relaciones entre ciudadanía y servicios sociales (Sojo 2000). La introducción de mecanismos competitivos en las estructuras de los sistemas de prestaciones sociales es una tendencia cada vez más generalizada en Latinoamérica. Según Ocampo (1998): “Este es uno de los temas centrales de las llamadas reformas de segunda generación, cuyo propósito esencial es mejorar la eficiencia con la cual operan los mercados e introducir criterios de racionalidad macroeconómica en la provisión de aquellos servicios que no los han tenido” (Ocampo 1998:12).

De forma adicional al propósito central de la superación de la pobreza se incorporan en los objetivos de la política social chilena, la desigualdad económica y la discriminación sociocultural como problemáticas que el sistema de protección social debe enfrentar. En los principios rectores en materia social se afirma que: “El principal desafío social del Gobierno es la construcción de un Sistema de Protección Social. Las políticas sociales tendrán como objetivo no sólo superar la pobreza, sino también las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a familias y personas, como son la pérdida del empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación, que amenazan a niños, mujeres, adultos mayores o personas con discapacidad.” (MIDEPLAN, 2006). Como un macro objetivo a alcanzar, el discurso institucional se fija en un plazo de diez años: “...ser capaces de reducir el porcentaje de la población en condición de pobreza al nivel de países avanzados y haber erradicado la indigencia. Como parte de dicho pacto solidario, se promoverá el desarrollo del voluntariado social, tanto de personas como de organizaciones, promoviendo así la participación ciudadana y la responsabilidad social empresarial en el desarrollo social”. (MIDEPLAN, 2006).

Indicadores distributivos

Conocidas las principales características de la política social chilena, es de interés analizar los resultados de indicadores prioritarios para los objetivos de las políticas sociales. Más adelante se efectúa un procedimiento

comparativo con los resultados de estas magnitudes en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Cuadro N°1 **Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos**

Indicador	Cifras
Población (millones de habitantes)	16.730.470
Esperanza de vida	78.4 años
Tasa de Alfabetización adultos	95.7%
Matriculación sistema escolar y terciario	82.7%
Lugar Índice Desarrollo Humano	N° 40
Producto Interior Bruto	169.919 En miles de millones de dólares
PIB per Cápita	14.688.298(PPP)
Salario Mínimo	159.000 (Agosto 2008)
Salario mínimo. Paridad en dólares	248 dólares (dólar a \$639 octubre 2008)
Salario mínimo. Paridad en euros	191 euros (euro a \$829 octubre 2008)

Fuente: INE. Banco Mundial. Banco Central de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. IMF. World Economic Outlook Report.2008.

Se aprecian los datos de población y económicos. Chile es una economía de ingresos medios altos. Según el último informe del FMI, el país exhibe el PIB per cápita más alto de la región latinoamericana (IMF 2008). Respecto al índice de desarrollo humano, la posición ocupada por el país en el contexto internacional lo sitúa en el bloque de países de alto desarrollo humano (PNUD 2008).

Cuadro N° 2
Distribución del Ingreso en Chile. Serie Temporal

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

Fuente: Larrañaga 2001. Encuesta CASEN 2006.

Se observan los resultados del índice Gini. Chile es una de las economías más desiguales del mundo. Como se indica en el reciente informe de la Comisión de Trabajo y Equidad Social (2008), el país ocupa el 10° lugar entre las 100 economías de mayor desigualdad. Lo anterior se verifica en los datos que comentamos. En ellos se detecta que el país exhibe un patrón de desigualdad históricamente elevado. Desde la implementación de las reformas económicas modernizadoras y su consolidación posterior, esta tendencia ha persistido con magnitudes que superan un Gini de 0.50.

Cuadro N° 3
Porcentajes de Población en Condiciones de Pobreza

Año Indigentes	Pobres no	Indigentes Pobreza	Total
1969	17.0	6.0	23.0
1985	20.0	25.0	45.0
1990	25.6	13.0	38.6
1992	23.8	9.0	32.8
1994	20.1	7.6	27.7
1996	17.5	5.7	23.2
1998	16.0	5.5	21.6
2000	14.6	5.6	20.2
2003	14.0	4.7	18.7
2006	10.5	3.2	13.7

Fuente: Raczynski (2002). Encuesta CASEN de los años respectivos.

La disminución de la pobreza es uno de los resultados alentadores que exhibe el modelo económico y social chileno. En la actualidad el indicador de pobreza se reduce hasta situarse por debajo del 14%. La medición utilizada en Chile se basa en el cálculo de una línea de pobreza absoluta. Esta se obtiene mediante el establecimiento de una Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas. Los coeficientes e indicadores que la componen se remontan al año 1987. En el año 2006, expresada en ingresos individuales, el valor de la canasta asciende a los 47.099 pesos mensuales en el área urbana y \$31756 en la rural (MIDEPLAN 2006). De este modo, las personas que reciben ingresos inferiores a los \$1599 diarios se encuentran en situación de pobreza.

De manera adicional al cálculo de una canasta de bienes, medición común en el ámbito latinoamericano; en el panorama internacional se identifican diversas medidas de pobreza. Una de las más difundidas es la utilizada por el Banco Mundial. Este organismo fija la línea de pobreza absoluta para las economías de bajos ingresos según los conservadores criterios de 1 dólar diario disponible por persona y 2 dólares para las economías de ingresos medios (app. 36.000 pesos chilenos). En los países de ingresos altos, miembros de la OCDE, se emplea un cálculo de pobreza relativa que considera las rentas del conjunto de la economía, vinculando la pobreza con las características que adquiere la distribución de la riqueza. Así, el criterio para establecer el umbral de pobreza en las economías desarrolla-

das consiste en el porcentaje de población (hogares) que recibe ingresos por debajo del 60% de la mediana de la renta nacional. En este punto, recordemos que en Chile una de las prioridades institucionales definidas en las directrices en materia de política social, es alcanzar en el plazo de una década los resultados que en materia de desigualdad y pobreza presentan los países de la OCDE. (MIDEPLAN 2008).

Cuadro N° 4
Indicadores Distributivos Chile y Selección de Países de la OCDE

País	Población	Gini (ATI) ³	Gini (DTI) ⁴	%Pobreza	%Gasto Social/PIB	Ratio Q1/Q5
EE.UU	299 801.097	0.45	0.38	23.9	16.2	--
Francia	61 203.381	0.48	0.28	14.1	28.7	4.0
Suecia	9 073.522	0.43	0.23	11.4	31.3	3.5
España	43 696.229	0.33	0.31	21.0	20.3	5.3
Grecia	11 142.706	0.45	0.32	19.6	21.3	6.1
Polonia	38 049 168	0.56	0.37	20.8	22.9	5.6
México	104 874.282	--	.047	25.3	6.8	--
OCDE	----	0.44	0.30	17.4	20.7	4.8 ⁶
Chile	16.730.470	0.54	0.52	13.7⁵	14.9	13.1

Fuente: Países de la OCDE: Economic, Social and Welfare Statistics 2003-2006. PIB per cápita PPP. IMF World economic Outlook Report-Data Base. Chile: INE. Encuesta de presupuestos familiares 2008. Ministerio de Hacienda. 2008. PIB per cápita PPP. IMF World Economic Outlook Report. 2008. Eurostat 2006.

Para efectos comparativos generales se proveen los perfiles distributivos de una serie de países representativos de los distintos modelos de política social y bienestar descritos previamente. La media de pobreza en los países desarrollados según el criterio del 60% de la mediana de renta, es de 17.4%. Aunque no estrictamente comparables, la cifra de pobreza chilena según la canasta básica de satisfacción de necesidades es de 13.7%.

En la perspectiva de aproximarnos a los indicadores empleados por este grupo de referencia, se realiza un acercamiento al nivel de pobreza

³ Antes de transferencias e impuestos.

⁴ Después de transferencias e impuestos.

⁵ Cifra de pobreza según Canasta Básica de Satisfacción de Necesidades. Año 2006.

⁶ Se refiere a los 25 países de la Unión Europea.

chileno según el criterio empleado en los países de la OCDE. En los datos recabados en la última encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2006), la mediana del ingreso mensual autónomo por hogares se sitúa en los 345.526 mil pesos. Si adecuamos la medición de la pobreza nacional al criterio empleado en las economías de la OCDE, la cifra de pobreza se incrementa situándose alrededor del umbral del tercer decil, en hogares que perciben mensualmente menos de \$207.315. Según el parámetro de pobreza relativa, la pobreza en Chile se ubicaría entre un 24-26% de la población. Confirmando esta margen porcentual, la CEPAL aplicando la medición utilizada en las economías de la OCDE al contexto latinoamericano, fija la cifra chilena de pobreza en 26,4% (CEPAL 2006). En este contexto, con el fin de reajustar la cifra oficial, se comienzan a elaborar mediciones alternativas. Larraín plantea ajustar la canasta de satisfacción de necesidades básicas a las características que exhibe el patrón de consumo actual de la economía chilena. Este autor, después de calcular una serie de indicadores de consumo, concluye que para el año 2006 se encuentran en condición de pobreza el 29% de la población, más del doble de la cifra oficial (Larraín 2008).

Respecto a la distribución de ingresos, obtenemos que el promedio el índice Gini para este conjunto de países OCDE es de 0.30. Se aprecia la distancia con el valor del coeficiente Gini de la distribución de ingresos chilena, el que asciende a 0.54. Un análisis más detallado de la desigualdad distributiva consiste en identificar la relación entre las rentas percibidas por los estratos privilegiados y el conjunto de población de menores ingresos. El indicador utilizado de forma habitual para identificar el segmento superior, es el quinto quintil. En Chile, el décimo decil percibe un 38,6% de los ingresos. El noveno decil un 16% (CASEN 2006). De este modo el quinto quintil, los grupos altos de la estructura social, obtienen un 54.4% del ingreso nacional. Para considerar los rasgos distributivos de la sociedad se provee la proporción entre los ingresos recibidos por el 20% superior, en relación al 20% de la población de menores ingresos. Como apreciamos en el cuadro N°4, para las economías desarrolladas obtenemos resultados que se distancian ampliamente del indicador chileno. En comparación con los resultados de los países europeos, la diferencia entre los ingresos percibidos entre el primer y quinto prácticamente se triplica a favor de este último.

El promedio del gasto social de las economías avanzadas es de 20.7% del PIB. La cifra de gasto social chilena es de 14.9% del PIB, equivalente a un 71% gasto social promedio de los países de la OCDE. En relación al influjo de transferencias sociales en el proceso distributivo, el análisis de la variación del Gini antes y después de impuestos y transferencias, nos brinda una aproximación a la magnitud de su variabilidad. Se observa que en las economías avanzadas impuesto y gasto social reducen en alrededor de un tercio del valor final, los resultados del Gini proveniente del ingreso laboral autónomo o dependiente de las fuerzas del mercado. Por otro lado, en Chile, después de transferencias el índice Gini desciende tres puntos, desde 0.54 a 0.51 (Martner 2008). Aislado el factor impositivo, se obtiene

que en promedio en los países de la OCDE, el Gini después de transferencias, se reduce hasta 0.36 (Martner 2008), triplicando en cuanto a impacto redistributivo, a los efectos del gasto social chileno sobre la desigualdad económica.

Conclusiones

Considerando la variedad de sistemas de política social se identifica en el modelo chileno un evidente isomorfismo institucional con el esquema de política social del estado de bienestar neoliberal. En este modelo las prestaciones sociales se desuniversalizan orientándose a la esfera de los grupos vulnerables o en condiciones de pobreza. Desde una perspectiva económica esto implica coordinar el financiamiento de la política social con los imperativos de crecimiento económico y el control del gasto público. Estas premisas coinciden con la implementación de sistemas de política social selectivos y focalizados en los grupos destinatarios y ámbitos de inversión. La estructura de los sistemas del área social exhibe el rasgo de “cuasimercados” generando un esquema dual en el tratamiento de las necesidades de la población. Las prestaciones sociales se organizan en sistemas de diferente calidad dependiendo de la capacidad de pago en el acceso a uno u otro tipo de prestaciones. La modificación de estas disparidades en la prestación de servicios sociales es uno de los desafíos planteados por el informe de la Comisión Asesora Presidencial en materia de política social y laboral (2008).

De acuerdo con los esfuerzos realizados en materia social en las últimas dos décadas, en las directrices del sistema de protección social chileno se considera a la desigualdad y la discriminación como problemas a enfrentar por la acción gubernamental. Se verifica en relación a indicadores centrales para el perfil distributivo del desarrollo social que en Chile la población en condiciones de pobreza se reduce hasta proporciones que mejoran al promedio de los países de la OCDE. No obstante, esta constatación se modifica al equiparar la medición de pobreza chilena con la aplicada en las economías de la OCDE. En este sentido, en la perspectiva de comparar las condiciones distributivas del país en relación a los niveles de cohesión social de las sociedades de mayor desarrollo, el resultado obtenido nos informa sobre la brecha existente entre la cifra de pobreza y el parámetro internacional. Este valor, supera en un 65% al promedio de pobreza de la OCDE. En este marco, con el propósito de aproximar los estándares sociales del país a las sociedades más desarrolladas se requiere enfrentar de forma decidida la profunda desigualdad de ingresos. Como los datos disponibles a nivel internacional así lo indican, el gasto social y los resultados del índice Gini se encuentran inversamente relacionados. Las economías con un mayor gasto social obtienen niveles superiores de igualdad social (Caminada y Goudswaard 2002). De mantenerse constantes factores como el crecimiento económico y las características de la retribución salarial directa en el mercado de trabajo, un aumento en el gasto social, -considerando para estos efectos como referencia la media del gasto social

de los países de la OCDE la que asciende a un 20.7 % del PIB- conduce a la reducción de la brecha distributiva.

La adopción de medidas regulatorias en el ámbito laboral, las eventuales acciones de política impositiva y el instrumento económico del gasto social, son los ejes de las políticas públicas en materia de redistribución de ingresos (Aglietta 2001). En este sentido, con el propósito de aproximarnos a los niveles sociales de los países miembros de la OCDE, para incrementar el nivel de financiamiento de la acción pública orientada al bienestar social de la población se requeriría abrir espacios a nuevas opciones. La responsabilidad esgrimida por los actores económico-sociales y la consolidación de la democracia política es el escenario que permite plantear una eventual ampliación de la cobertura e intensidad de las políticas sociales. Con esta finalidad, la herramienta impositiva es una alternativa a contemplar. Este instrumento si bien presenta las complejidades relacionadas con el imperativo de una implementación concertada, es un mecanismo a considerar con el objeto de contribuir a una rectificación de las dinámicas de la profunda desigualdad distributiva chilena. Lo anterior, en la perspectiva de configurar un desarrollo económico inclusivo que permita el fortalecimiento paulatino de la dimensión social de la ciudadanía, entendida como el derecho a una condición de vida digna e igualitaria en cuanto copartícipes de una misma sociedad democrática.

Bibliografía

Adelantado, José (2000), *Cambios en el estado de bienestar*, Icaria Editores.

Aglietta, Michel (2001), “La Teoría de la regulación y la crisis del capitalismo”, *New Left Review*, Número 7, Marzo/Abril, Editorial Akal, España.

Alonso, Luis (1999), *Trabajo y ciudadanía, estudios sobre la crisis de la sociedad salarial* Editorial Trotta, Madrid.

Boyer, Robert (2004), *Une Théorie du capitalisme est-elle possible?*, Odile Jacob, Paris.

Caminada Koen, Goudswaard Kees (2001), *Income distribution and social security in an OECD perspective*, Leiden University, Public Finance Department, Netherlands.

Castells, Manuel (1995), *La Ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Editorial Alianza, Madrid.

Castles Francis, Pierson Christopher (2006), *The welfare state readings*, Cambridge Polity Press, England.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Panorama Social de América Latina*, Santiago.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Panorama Social de América Latina*, Reseña, Santiago.

Comisión Asesora Presidencial (2008), *Informe Trabajo y Equidad*, Gobierno de Chile.

Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los Tres mundos del estado de bienestar*, Ediciones Alfons El Magnanim, Valencia.

Esping-Andersen, Gosta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel Editores, Barcelona.

Fazio Hugo (2005), *Mapa de la extrema riqueza al año 2005*. Lom Ediciones. Santiago

Fazio Vengoa, Hugo (2004), *La Globalización en Chile entre el estado y el mercado*, Editorial de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

Ferrera, Mauricio (1995), *Los Estados del bienestar del sur en la Europa social*, en Sarasa, Sebastià y Moreno, Luis (eds.) *El Estado del Bienestar*

en la Europa del Sur, pp. 85-111. Madrid: CSIC.

Flora Peter, Heidenheimer Arnold (1987), *The Development of welfare states in Europe and America*", Edited by Transaction Books.

International Monetary Found (2008), *World economic outlook report*.

FOSIS (2003), "Manejo social del riesgo". *Documento de trabajo, Fondo Solidario de Inversión Social*, Ministerio de Planificación. Chile

Franco, Rolando (1996), "Los Paradigmas de la Política Social en América Latina", *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL, N°58/Abril.

Garretón, Manuel Antonio (2000), "*La Sociedad en que Vivi(re)mos: Introducción Sociológica al Cambio de Siglo*", LOM Editores, Santiago.

Hayek, Friedrich (1976), *Inflación o pleno empleo*, Unión Editorial, Madrid.

Harris, David (1990), *La Justificación del estado de bienestar*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, España.

INE (2008), Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuesta de presupuestos familiares*, Gobierno de Chile.

INE (2004), Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuesta de condiciones de vida*, Gobierno de España.

Johnson, Norman (1990), *El Estado de bienestar en transición*, Editorial Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, España.

Larrañaga, Osvaldo (2001) "Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001", *Documentos de Trabajo*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.

Larraín, Felipe (2008) "Cuatro Millones de Pobres en Chile. Actualizando la Línea de Pobreza", *Revista del Centro de Estudios Públicos 109 (Verano)*, CEP, Santiago.

Martner, Ricardo (2008) *El Pacto fiscal y los sistemas tributarios en América Latina. Versión preliminar*. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.

Marshall, Thomas H (1992), *Citizenship and social class*, Pluto Press, London.

MIDEPLAN (2008), *Portal institucional*, Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile.

MIDEPLAN (2006), Encuesta de Caracterización socioeconómica nacional, CASEN, Gobierno de Chile.

MINEDUC (2008), *Portal institucional*, Ministerio de Educación”, Gobierno de Chile.

Ministerio de Hacienda (2008), *Informe de la Hacienda Pública*, Gobierno de Chile.

MINSAL (2008), *Portal institucional*, Ministerio de Salud, Gobierno de Chile.

MINVU (2008), *Portal institucional*”, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile.

Mishra, Ramesh (1993), *El Estado de bienestar en la sociedad capitalista*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.

Montagut, Teresa (2001), *Política social*, Editorial Ariel, España.

Moreno, Luis (2000), *Ciudadanos precarios. La ‘ultima red’ de protección social*, Barcelona, Ariel.

Navarro, Vicente (1997), *Neoliberalismo y estado de bienestar*, Ariel Ediciones, Barcelona.

Ocampo, José Antonio (1998), “Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina”, *Revista de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL Santiago de Chile.

OECD (2008), Organisation for Economic Co-operation and Development, *Economic. Social and Welfare Statistics*.

Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el estado de bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.

Piore Michael y Sabel Charles (1990), *La Segunda ruptura industrial*, Alianza Editorial, Madrid.

Raczynski, Dagmar (1998), “Para Combatir la Pobreza en Chile Esfuerzos del Pasado y del Presente”, En *Construyendo Opciones (Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Rene Cortazar, Joaquín Vial. Editores., Cieplan-Dolmen Editores, Santiago de Chile.

Raczynski, Dagmar (2002), *Políticas sociales y superación de la pobreza de Chile*, Documento, Universidad de Texas, Austin.

Sojo, Ana (2000), “Cuasimercados y Reformas de Gestión en Salud: Experiencias comparadas de Chile, Colombia, Argentina y Costa Rica, *División*

de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL Santiago de Chile.

Soskice, David (2001), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press.

Superintendencia de Pensiones (2008) *Panorama Previsional*, Gobierno de Chile.