



DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

SDT 245

## ¿QUÉ PUEDE ESPERARSE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN CHILE?

**Autor:** Osvaldo Larrañaga

Santiago, Jun. 2007

**Serie Documentos de Trabajo**  
**N 245**

**¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?**

Oswaldo Larrañaga

Departamento de Economía  
Universidad de Chile

**Resumen**

El artículo presenta y analiza la política social en Chile. La discusión del documento gira en torno a cuatro objetivos de equidad social: la superación de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad, la mayor igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad del ingreso. El argumento central es que la actual política social no está cumpliendo una labor efectiva para avanzar en las dimensiones citadas. Ello ocurre en la mayor parte de las veces porque no hay un diseño de política consistente con tales propósitos. Las falencias más importantes aparecen en materia de la distribución de oportunidades y de ingreso, aún cuando hay que tener presente que los elevados niveles iniciales de desigualdad requieren de políticas especialmente eficaces para revertir la situación de base. Las falencias de la política social están estrechamente relacionadas con la falta de una estrategia de desarrollo social, que defina el quehacer de la política social en cuanto a objetivos, prioridades e instrumentos, así como su necesaria compatibilidad con otros objetivos de desarrollo como es el propio crecimiento económico. Es indispensable avanzar en esta dirección para lograr una mayor efectividad en los cuantiosos recursos que se destinan al gasto social.

**Palabras Clave:**

Política social, equidad.

## ¿Qué puede esperarse de la política social en Chile?<sup>1</sup>

Oswaldo Larrañaga

Departamento de Economía, Universidad de Chile

La economía chilena muestra resultados de distinto signo después de 15 años de aplicación de la estrategia de crecimiento con equidad por parte de los gobiernos de la Concertación. En el lado positivo figuran la elevada tasa de crecimiento del ingreso per capita y la rápida reducción de la pobreza, resultados claves a la hora de explicar el lugar destacado que la experiencia chilena tiene en el contexto internacional; en el lado negativo la persistencia de los altos niveles de desigualdad se ha convertido en la principal crítica que se realiza al modelo de desarrollo vigente.

La política social es la herramienta más importante que cuentan las sociedades para modificar la distribución del bienestar que resulta de la acción del mercado y de las dotaciones iniciales de los hogares. La estrategia de crecimiento con equidad ha sido muy exitosa en elevar los recursos que se destinan a los programas sociales: entre los años 1990 y 2005 el gasto social prácticamente se triplica. No obstante lo anterior, la política social ha sido poco efectiva para lograr los objetivos de equidad.

La discusión del documento gira en torno de cuatro grandes objetivos de equidad social: la superación de la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad, la mayor igualdad de oportunidades y la reducción de la desigualdad del ingreso. La lista descrita no pretende ser un listado definitivo de las metas de equidad, pero provee un criterio razonable para evaluar la efectividad de la política social. Ciertamente, una situación que presente mejores resultados en las cuatro dimensiones citadas será considerada por la mayor parte de las personas como un avance significativo en la equidad social.

La argumentación central del documento es que la actual política social no está cumpliendo una labor efectiva para avanzar en las dimensiones citadas. Ello ocurre en la mayor parte de las veces porque no hay un diseño de política consistente con tales propósitos. Las falencias más importantes aparecen en materia de la distribución de oportunidades y de ingreso, aún cuando hay que tener

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado para la Cámara Chile de la Construcción en el marco de la Semana de la Construcción 2006.

presente que los elevados niveles iniciales de desigualdad requieren de políticas especialmente eficaces para revertir la situación de base.

La reducción de la pobreza ha respondido en lo fundamental a los incrementos de empleo e ingresos laboral que se originan en el crecimiento de la economía, aún cuando hay una contribución indirecta de la política social en la formación de capacidades laborales de las personas. La política asistencial en materia de subsidios monetarios tiene un efecto marginal en la reducción de la pobreza, producto del bajo monto de los beneficios otorgados y de coberturas restringidas a grupos específicos de la población. Los programas contra la pobreza representan el intento más activo de la política social para combatir los determinantes de la marginalidad, pero carecemos a la fecha de evaluaciones que evalúen su efectividad.

La vulnerabilidad entendida como inestabilidad de ingresos y riesgo de experimentar pobreza ha sido revelada en las recientes encuestas de panel como un problema sustantivo en la sociedad chilena. Los instrumentos de protección social existentes cubren solo una parte de los riesgos de ingresos, como es la vejez y el desempleo en el caso de los trabajadores asalariados. Los riesgos de ingresos de la población de bajos recursos representan una situación cotidiana de vulnerabilidad que no es tratada en la actual política social del país.

La desigualdad de oportunidades entendida como la marca del hogar de nacimiento en las expectativas de desarrollo de las personas ha sido un rasgo permanente de la sociedad chilena. La mayor cobertura de los servicios sociales en materia de educación, salud y vivienda ha hecho posible que prácticamente todos los niños y jóvenes puedan formar algún grado de capacidades. Sin embargo, el diseño de la política social permite que la acumulación de capacidades sea proporcional a los recursos de los hogares de origen, sin quebrar la estructura en que se basa la desigualdad de oportunidades.

Finalmente, la política social no tiene instrumentos orientados a modificar en forma directa la desigualdad de los ingresos, confiando para tal cometido en los efectos que se derivarían de la reducción de la pobreza y la igualdad de oportunidades. Tal apuesta tendría un resultado incierto aún bajo tal escenario, puesto que puede haber desigualdad con menos pobreza y mejores oportunidades, más aún si se considera las insuficiencias que caracteriza a la política de oportunidades.

Las falencias de la política social están estrechamente relacionadas con la falta de una estrategia de desarrollo social, que defina el quehacer de la política social en cuanto a objetivos, prioridades e instrumentos, así como su necesaria compatibilidad con otros objetivos de desarrollo como es el propio crecimiento económico. Es indispensable avanzar en esta dirección para lograr una mayor efectividad en los cuantiosos recursos que se destinan al gasto social.

El documento se estructura en tres secciones principales. En primer término se presentan los objetivos de la política social en términos de pobreza, vulnerabilidad, distribución de oportunidades y distribución de ingresos. Segundo, se caracteriza los principales programas que conforman la política social chilena, en cuanto a contenido y estructura. En tercer lugar, se analizan los alcances y limitaciones de la política social para lograr los objetivos de equidad. El documento tiene por sustrato los datos y estudios existentes, pero también incorpora interpretaciones e hipótesis a la hora de proyectar los efectos de la política sobre los objetivos de equidad.

## **1.- Objetivos para la política social**

El bienestar material de las personas y de los hogares depende del acceso a bienes y servicios que cubren los distintos tipos de necesidades. En las sociedades modernas hay tres instituciones principales que intervienen en la producción y distribución de los bienes y servicios: el mercado, la familia y la política social (Esping Andersen, 1999).

En el mercado se producen la mayor parte de los bienes y servicios, los cuales son asignados a los consumidores a través de un sistema de precios que raciona las ofertas existentes entre quienes dispongan las mayores preferencias y recursos. En el mercado también se determina el pago a los dueños de los factores productivos, originando la distribución primaria de los ingresos monetarios.

La familia como unidad de decisión económica cumple roles importantes. Allí se reúnen los ingresos monetarios obtenidos por sus distintos miembros para ser compartidos por todos los integrantes del hogar, al tiempo que se producen servicios no remunerados en materia de crianza de hijos, cuidado de adultos mayores, preparación de alimentos, mantención de la vivienda, etc. Hay sociedades donde el mercado ocupa un rol más importante en la producción de este tipo de servicios, mientras que también hay casos en que el Estado se responsabiliza por parte de los mismos.

Por su parte, la política social juega un rol principal en la modificación de la distribución del bienestar determinado por el mercado y las familias, redistribuyendo ingresos a través de impuestos y transferencias a efectos de lograr un resultado que sea socialmente aceptable y que torne viable la vida en común. La redistribución no siempre opera a favor de los más desaventajados, puesto que hay situaciones de captura de los beneficios de la política social por parte de grupos de interés. El rol de la política social puede también ser definido como el manejo colectivo de riesgos individuales que se ha decidido socializar (Esping Andersen, 1999); un conjunto más o menos coherente de principios y acciones generadas por el Estado, que determinan la distribución y control social del bienestar por parte de la comunidad (Herrera y Castón, 2003); la realización de derechos sociales que entrega igualdad de acceso a determinados bienes y servicios por parte de todos los ciudadanos de un país (Marshall, 1950).

El Estado Bienestar es la expresión que adquiere la política social en los países desarrollados, y alude a un contrato social entre el Estado y los ciudadanos en torno a la definición de los derechos y responsabilidades de la cooperación social. En la clasificación de Esping Andersen (1989) los países desarrollados se clasifican en tres tipos, según la naturaleza del Estado Bienestar. En el estado bienestar residual o liberal la política social se focaliza en grupos que experimentan carencias demostrables; en el estado social corporativo la redistribución de ingresos se realiza al interior de estratos ocupacionales; mientras que en el caso del estado bienestar social demócrata se busca garantizar estándares igualitarios en el acceso a un conjunto de bienes y servicios que se asignan por fuera del mercado.

La política social afecta el funcionamiento de los mercados y el logro de eficiencia económica., de modo que hay un balance que lograr en esta relación. La crisis de sustentabilidad fiscal del modelo europeo de bienestar en las últimas décadas representa un caso de desbalance entre ambas esferas. Los postulados de la tercera vía son una respuesta desde la social democracia para recuperar este balance, que requiere la redefinición de la ecuación entre los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos en el Estado Bienestar (Giddens, 2001). La crisis de la política asistencial en los Estados Unidos representa otro caso de desbalance entre derechos y responsabilidades, que llevó al presidente Clinton a la sustitución de los programas tradicionales por transferencias condicionales a requisitos de empleo (workfare).

En Chile y en América Latina se reproducen algunas características del Estado Bienestar, pero en un plano de desarrollo económico e institucional bastante más precario (Foxley, 2005). Así, en la región no hay paradigmas bien establecidos de la política social, sino más bien un conjunto de objetivos que animan la acción social de los gobiernos. A riesgo de simplificación puede identificarse cuatro tipos de objetivos principales en materia de equidad socioeconómica en el contexto regional.

### *Reducción de la pobreza*

La pobreza es una situación esencial de vulnerabilidad, cuya expresión más evidente es la insuficiente tenencia de recursos económicos en relación a un conjunto de necesidades básicas. La medición tradicional de la pobreza identifica a las personas como pobres si el nivel del ingreso del hogar, medido en términos per capita o en unidades equivalente, está por debajo de la línea de pobreza.<sup>2</sup> Esta última es el nivel de ingreso que requieren las personas para cubrir sus necesidades básicas.

La línea de pobreza puede ser definida en términos absolutos, como es el costo de una canasta básica de bienes y servicios, o en términos relativos, como es un 50% de la mediana del ingreso de los hogares. La primera medida se utiliza en América Latina por recomendación de la CEPAL, mientras que la segunda variante es utilizada por un conjunto de países europeos. Otra medida de carácter absoluto es la línea de pobreza de US\$ 1 o US\$ 2 diarios, utilizadas en comparaciones internacionales de pobreza. Hay que notar que la definición relativa de la pobreza tiene poco sentido en países en vías de desarrollo, puesto que personas con carencias materiales objetivas podrían clasificar como no pobres.<sup>3</sup> En cambio, en los países afluentes puede tener sentido clasificar como pobres a quienes tienen ingresos muy por debajo de la referencia nacional, aún cuando puedan cubrir sus necesidades más básicas.

También hay mediciones de pobreza basadas en dimensiones distintas al ingreso. Al respecto destaca el Índice de Pobreza Humana del PNUD, que incluye carencias en los ámbitos de educación

---

<sup>2</sup> Una escala de equivalencia es un índice del número de personas en el hogar, ponderados según nivel de gasto requerido para cubrir sus necesidades básicas.

<sup>3</sup> En el caso de Chile, la aplicación de la línea de pobreza como 50% del ingreso mediano entrega un nivel de pobreza relativamente constante entre 1987 y 2003, en el entorno del 18%-20% de la población. La pobreza medida en términos del costo de la canasta básica alcanzaba a un 45% en 1987, más del doble del nivel que reportaría la medición relativa.

y de salud, y que dispone de alternativas de medición para países con mayor y menor grado de desarrollo.

La reducción de la pobreza es un objetivo de equidad ampliamente compartido por los distintos países, más allá de las diferencias existentes en su nivel de desarrollo o en la posición política de sus gobiernos. Este objetivo forma también parte medular del quehacer de los principales organismos internacionales como son Naciones Unidas y los Bancos de Desarrollo. El amplio consenso que se articula detrás de la superación de la pobreza descansa en razones de moral social y eficiencia económica, relacionadas con lo inaceptable que resulta la condición de pobreza en un mundo que dispone los recursos necesarios para que ello no ocurra.

A pesar de lo anterior la pobreza persiste e incluso se agrava en muchos países, reflejando la existencia de serios obstáculos para su remoción. En el caso de los países pobres la superación de la pobreza tiene como requisito el desarrollo económico; puesto que la pobreza de la población es reflejo de la pobreza del país. En los países de mayor desarrollo económico la pobreza de sectores de la población refleja desigualdades en las estructuras sociales y políticas, o bien está asociada a grupos de inmigrantes.

### *Vulnerabilidad*

Por vulnerabilidad se entiende el riesgo de estar en pobreza, e incluye tanto a los hogares hoy día pobres como aquellos que pueden serlo en el futuro. La vulnerabilidad es un concepto dinámico y más amplio que la pobreza: un hogar con ingresos por arriba de la línea de pobreza no clasifica como pobre, pero bien podría ser vulnerable.

La reducción de la vulnerabilidad es un objetivo de equidad relativamente reciente, estando relacionado con la mayor inestabilidad económica que acompaña a los procesos de globalización y liberalización de las economías. La vulnerabilidad también ha sido relevada en los estudios participativos con los pobres, quienes han identificado a la inestabilidad y precariedad de los ingresos como una de las manifestaciones más críticas de la condición de pobreza (World Bank, 2001)

La implementación de encuestas longitudinales o de panel ha contribuido a relevar los aspectos dinámicos del bienestar, entre los cuales la vulnerabilidad ocupa un lugar destacado. Sin embargo, la medición de la vulnerabilidad se encuentra en etapas aún preliminares. Entre las alternativas disponibles en la literatura especializada, destaca la definición de vulnerabilidad como una probabilidad de pobreza superior a un determinado umbral (por ejemplo, 50%). Otras variantes introducen la aversión al riesgo como componente de la medida de vulnerabilidad (Hoddinot y Quisumbing, 2003).

El punto relevante es que la vulnerabilidad supone una condición compleja en sí misma, más allá que se traduzca en pobreza efectiva. Ello puesto que el bienestar de las personas depende también del riesgo o probabilidad de enfrentar situaciones económicas adversas en el futuro. De hecho, la industria de los seguros existe porque los individuos están dispuestos a pagar por evitar riesgos, evidenciando una preferencia negativa o aversión respecto del riesgo. Así, no da lo mismo vivir bajo la amenaza de pobreza que sin ella, aún cuando la pobreza no se materialice en el futuro. La vulnerabilidad también afecta las oportunidades de desarrollo de los grupos de menores recursos, puesto que sesga la toma de decisiones productivas en contra de los proyectos de alto retorno esperado si están sujetos a niveles de riesgo que estos grupos no pueden asumir.

#### *Mayor igualdad de oportunidades.*

Un tercer objetivo de la política social es una distribución de oportunidades más igualitaria. Aquí hay dos dimensiones relevantes. Primero, se trata de igualar oportunidades en la formación de competencias socioeconómicas, “nivelando” la línea de partida a través de políticas que compensen las desigualdades de origen de los sectores más desaventajados. Segundo, se precisa eliminar las prácticas discriminatorias en el acceso a los puestos de trabajo, posiciones de poder y otros relacionados.

Al igual que la superación de la pobreza, una mejor distribución de oportunidades es un objetivo de amplio consenso social, puesto que apela a los sentimientos de justicia de personas de distinta posición política. Quienes profesan posiciones de derecha valoran la igualación de oportunidades en tanto concentra la acción redistributiva del Estado en nivelar los puntos de partida, para luego remitir a la libertad de las personas las acciones que deriven en un mayor o menor éxito

socioeconómico. Por su parte, quienes están más cercanos a posiciones de izquierda valoran la dimensión igualitaria que está presente en los postulados del objetivo.

La mayor igualación de oportunidades es un objetivo también complementario con el crecimiento económico, puesto que implica aprovechar de mejor forma las capacidades potenciales que subyacen en las personas.

### *Reducción de la desigualdad de ingresos*

El ingreso monetario está estrechamente relacionado con el bienestar material de los hogares, en tanto representa capacidad de compra sobre la mayor parte de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades. En la determinación de los ingresos concurren variables de política pública, la dotación de recursos del hogar, el estado de la economía, entre otros muchos factores

Hay posiciones divergentes en materia del objetivo de redistribución de los ingresos. Hay quienes sostienen que la política social debiera concentrarse en la superación de la pobreza y en la igualación de oportunidades, puesto que la distribución de ingresos resultante sería equitativa bajo tal escenario. Otras posiciones postulan que los gobiernos deben asumir un rol activo para lograr una mayor igualdad de los ingresos, puesto que la reducción de la pobreza y la mejor distribución de oportunidades puede estar acompañada de desigualdades inaceptables en el plano de los ingresos.

Las diferencias en la materia no solo se remiten a la esfera teórica, sino que se plasman en distintas estrategias de política pública, tal como lo muestra la clasificación de los países en los distintos regímenes de Estado Bienestar.

## **II La política social en Chile**

La política social en el país consiste en un conjunto de prestaciones, transferencias y programas que pueden agruparse en cuatro categorías: subsidios monetarios, seguridad social, servicios sociales y programas de desarrollo social. El primer grupo incluye los subsidios que se entregan a hogares pobres; el segundo grupo son los pagos y transferencias que descansan en una lógica contributiva;

el tercer grupo representa la política social tradicional en los sectores de educación, salud y vivienda; mientras que la cuarta categoría incluye a una variada gama de programas de más reciente creación y orientada a grupos específicos de la población.<sup>4</sup> En términos cuantitativos, el gasto en subsidios monetarios representaba en el año 2002 el 3.7% del gasto social; los pagos de seguridad social un 39.8; los servicios sociales un 50.4% y los programas de inversión social un 6.1%.

### *Los subsidios monetarios*

Los subsidios monetarios son transferencias focalizadas a personas de bajos ingresos. Los programas principales corresponden a la asignación familiar, que se paga a asalariados de bajo ingreso según número de dependientes; la pensión asistencial (PASIS), pagada a personas pobres en situación de tercera edad o invalidez; y el subsidio único familiar (SUF), que es una asignación familiar para personas pobres sin seguridad social. La focalización de los dos últimos subsidios se realiza a través de la ficha CAS, mientras que la asignación familiar se focaliza según nivel del salario. Otros subsidios monetarios incluyen el subsidio por consumo de agua potable, un pago monetario a los beneficiarios de Chile Solidario y un complemento a las pensiones pagadas por las AFP para garantizar una pensión mínima.

La mayor parte de los subsidios monetarios corresponden a montos pequeños que se pagan por cada carga familiar, sea a través de la asignación familiar o del subsidio único familiar. Esta característica explica que el monto promedio de los subsidios monetarios en Chile sea de tanto solo \$ 9.500 mensuales, pagándose alrededor de 2,5 millones de subsidios cada mes (Encuesta Casen, 2003).

Los subsidios monetarios tienen un claro contenido redistributivo, puesto que los dos primeros quintiles de ingreso concentran casi dos terceras partes del total pagado (Cuadro 2). Sin embargo, estas partidas representan solo el 1,2% del total de los ingresos monetarios de los hogares, de modo que su impacto en la distribución de los ingresos es marginal. Los subsidios monetarios reducen el

---

<sup>4</sup> Hay distintas maneras de clasificar las políticas sociales. De acuerdo a Raczynski y Serrano (2005), las funciones de la políticas sociales incluyen un grupo de acciones asistenciales y de protección social que compensan problemas originados en el funcionamiento del mercado o de las familias; un segundo grupo de funciones tienen por objetivo la promoción del bienestar, basado en la construcción de capacidades antes que en la reparación del daño; un tercer grupo de funciones se asocia con la realización de derechos sociales de la ciudadanía. La combinación de estos tres grupos de funciones da lugar a una cuarta función, referida a la generación y preservación de un espacio social de pertenencia de la comunidad.

coeficiente de Gini de la distribución de ingresos de los hogares en alrededor de un punto; esto es, menos de la vigésima parte de la brecha de desigualdad entre Chile y la Unión Europea.

El bajo componente redistributivo de las transferencias monetarias en el país no se debe a fallas en la asignación de los subsidios, sino que responde a un diseño de política que, originado a principios de los años 80s, ha querido evitar los problemas fiscales y de incentivos que han caracterizado a algunos de los programas de subsidios monetarios en países desarrollados.

### *Programas de seguridad social*

La protección de los ingresos ha estado vinculada a las políticas de seguridad social, originadas en el régimen de Bismarck en Alemania de fines del siglo XIX con la introducción de transferencias de ingresos en los eventos de accidentes, vejez y enfermedad de la población asalariada. A partir de tal fecha se implementan distintas modalidades de protección social en los países con mayor grado de desarrollo industrial. En Chile la seguridad social tiene su origen en la década de 1920, cuando se introducen las primeras leyes de protección a los trabajadores asalariados y se crean el Seguro Obrero y la Caja Nacional de Empleados Particulares. Estas reformas son impulsadas por grupos liberales y social cristiano de la época y representan una respuesta a la denominada cuestión social que se origina en la minería del salitre de principios de siglo.

El desarrollo de la seguridad social en Chile hasta 1970 responde a una lógica corporativista, puesto que otorga cobertura y beneficios diferenciados según la afiliación ocupacional de los usuarios, resultando en un sistema estratificado donde la redistribución de riesgos se realiza al interior de cada grupo. Las prestaciones originales de la seguridad social consisten en el pago de pensiones de vejez, la cobertura de accidentes y enfermedades del trabajo, y las atenciones de salud.

Posteriormente se agregan las asignaciones familiares, las salas cunas, las pensiones de viudez y orfandad, y las indemnizaciones por despido. Los beneficios son financiados directamente por los empleadores en un primer período, para luego dar paso a un esquema de cotizaciones.

Hacia fines de los años setenta se reforma la seguridad social, unificándose los regímenes existentes en esquemas no corporativos, aún cuando el nivel de beneficios seguirá siendo dependiente del nivel de ingreso de los beneficiarios. En este período también se introduce el sistema de capitalización individual en reemplazo del antiguo sistema de reparto de las pensiones, a la vez que

la cotización para la salud puede tener como destino la compra de seguros privados como alternativa al sistema público de salud.

Hacia fines de los años noventa se introduce el seguro de cesantía. Este cubre la falencia más importante del sistema de seguridad social, que no incluía protección en el caso de desempleo, salvo un subsidio de carácter marginal y la indemnización por despido que beneficia solo a parte de la población. De hecho, los episodios más críticos de desempleo de mediados de los 80s y fines de los 90s fueron tratados con programas de empleo de emergencia. El otro desarrollo importante de la seguridad social es la constitución de una comisión de reforma previsional en el año 2006 para dar respuesta a las insuficiencias asociadas al régimen de capitalización individual. Los problemas más importantes del actual sistema de pensiones son la falta de cobertura de los trabajadores independientes y el bajo monto de las pensiones acumuladas, producto de importantes lagunas en el pago de las cotizaciones (Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2004).

El Estado sigue pagando la mayor parte de las actuales pensiones en el país. Del total de pensiones de vejez (no anticipadas) pagadas en el país en el año 2004, el 81% son pagadas por el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el restante 19% corresponde a pagos realizados por las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP). Alrededor de la mitad de estas últimas corresponden a pensiones mínimas, para las cuales la garantía estatal ha representado el 78% del beneficio total, (Fundación Nacional de Superación de la Pobreza, 2005). Esta estructura de pagos irá cambiando gradualmente en el tiempo, a medida que las generaciones de pensionados del nuevo sistema sustituyan a aquellos del antiguo sistema.

La lógica del pago de pensiones es contributiva, puesto que cada quién recibe un pago en función de la contribución previsional efectuada. Ello es explícito en el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, pero también rige en el antiguo sistema donde la pensión recibida se calcula en base a los últimos salarios percibidos, en una proporción que depende de los años de cotizaciones que han sido pagados. De esta manera, la distribución del pago de pensiones realizado por el sistema público es relativamente similar a la distribución de los salarios a nivel de quintiles de ingreso de los hogares (Cuadro 1).

*Los servicios sociales*

La entrega de servicios sociales gratuitos o subsidiados representa la dimensión más tradicional de la política social, cubriendo las áreas de educación, salud y vivienda. Cada una de estas áreas incluye una amplia gama de actividades: educación en los niveles preescolar, básico, medio y superior; salud de carácter preventiva y de tipo curativa; nutrición y salud pública; vivienda incluyendo soluciones habitacionales, urbanización e infraestructura comunitaria.

Se trata de áreas esenciales para la calidad de vida de la población beneficiaria, sus oportunidades e integración social. Los estándares de vida serán muy distintos entre dos países que difieran en la cobertura y calidad de la provisión pública de educación, salud y vivienda, aún cuando tengan paridad en materia de ingresos monetarios. Asimismo, la distribución de las oportunidades para los niños y los jóvenes de un país aparece íntimamente relacionada con la provisión de los servicios sociales, tanto así que hay quienes postulan que debe haber acceso igualitario a los mismos. La organización de los servicios sociales también incide en el proceso de integración social, a través de mecanismos como la interacción social que se produce en los vecindarios y en las escuelas.

Hay distintos modelos de organización en la provisión pública de servicios sociales, aún cuando todos ellos tienen como eje central el financiamiento público. Puede haber variantes en materia de la admisibilidad de co-financiamiento privado; la producción de los servicios puede estar a cargo de agentes públicos o privados; la asignación de los servicios puede estar sujeta a diversos grados de competencia entre los oferentes; el financiamiento público puede realizarse a través de modalidades de oferta o de demanda; las reglas de acceso a la provisión pública pueden ser más o menos inclusivas en términos de los grupos poblacionales que son cubiertos.

La modalidad vigente para la provisión de servicios sociales tiene su origen en las reformas implementadas a inicios de los ochenta, que introducen elementos de competencia, descentralización, co-financiamiento privado y producción privada en las áreas de educación, salud y vivienda. En términos del objetivo del presente trabajo interesa particularmente la estructura de acceso a los servicios sociales: ¿quién y en qué magnitud se benefician de la acción pública y qué alternativas existen a la misma?

Al respecto se distinguen tres grupos de población en cuanto al acceso a servicios sociales. La población de mayores ingresos adquiere servicios sociales de mayor calidad y mayor precio en el mercado privado, autoexcluyéndose de la provisión pública; la población de ingresos medios accede a servicios sociales a través de la provisión pública, pero utilizando modalidades que permiten

obtener un servicio de mejor calidad a cambio de un copago; por su parte, la población de menores ingresos accede a servicios sociales gratuitos de menor calidad.

En el caso de la educación escolar (básica y media) se tiene que alrededor del 10% de los estudiantes de condición socioeconómica más alta asiste a establecimientos pagados, obteniendo la mejor educación según los resultados en las pruebas de rendimiento escolar; otro 40% asiste a establecimiento particulares subvencionados, donde la mayor parte de las veces paga una cuota por financiamiento compartido y obtiene resultados educacionales de nivel intermedio; el restante 50% asiste a establecimientos municipales gratuitos, para obtener los resultados más bajos en la evaluación del aprendizaje. Cabe agregar que la oferta municipal y gratuita está disponible para todos los estudiantes, de modo que la citada segmentación socioeconómica opera a través de mecanismos de auto-selección de las familias.

La educación superior tiene reglas distintas de acceso, puesto que el pago por los estudios es la norma general. Los jóvenes de menores ingresos pueden acceder a mecanismos de ayuda estudiantil que les posibilita acceder a la educación superior, siempre que estudien en las entidades acreditadas para tal efecto. La segmentación socioeconómica que se produce en este nivel de enseñanza se origina en los resultados de las pruebas de acceso, que se relacionan con la calidad de la educación recibida en los niveles previos.

Por su parte, el acceso a la salud se estructura en base a la obligación de cotizar un 7% de la remuneración en un seguro de salud. Este puede corresponder al seguro público (FONASA), que opera en base a un esquema de seguridad social con redistribución interna de recursos entre ricos y pobres, o bien a un seguro privado (ISAPRE) que opera sobre una lógica de segmentación de planes de seguro según nivel de ingreso y riesgo de salud de los usuarios. La existencia de los seguros privados limita sustancialmente la redistribución que puede operar al interior del seguro público, puesto que ofrece una alternativa de salida para los grupos con mayor nivel de ingreso. Ello obliga a la inyección de recursos de origen tributario para financiar la salud de los más pobres en el sistema público.

El seguro público entrega dos opciones de atención de salud en el caso de consultas médicas y procedimientos de baja complejidad: la atención institucional a través de proveedores públicos, como son consultorios de atención primaria y centros de diagnóstico; o la opción de libre atención que opera a través de proveedores privados con precios predeterminados y cuyo acceso requiere un

copago. En el caso de las cirugías y procedimientos de mayor complejidad la oferta de prestadores está en la práctica restringida a la atención en los hospitales públicos.<sup>5</sup> Por su parte, los seguros privados operan básicamente con proveedores privados, habiendo distintas modalidades de acceso de acuerdo al grado de elección y los niveles de copago que estipula el plan contratado.

La citada organización del sistema de salud deriva en la asignación de alrededor del 20% de la población de mayores ingresos y menor riesgo de salud al sistema de seguros privado. Los grupos medios pertenecen en su gran mayoría al seguro público, pero utilizan intensivamente la modalidad de libre elección para la atención de baja complejidad, mientras que la población de bajos ingresos se atiende en consultorios de atención primaria y en hospitales públicos. Este segmento enfrenta problemas de calidad en cuanto a trato a los usuarios y tiempos de demoras en el acceso, situación que debiera modificar la introducción del plan Auge que explicita garantías de acceso para un conjunto prioritario de intervenciones.

Finalmente, la política de vivienda opera a través de un conjunto de programas que ofrecen acceso a distintos tipos de solución habitacional, de acuerdo al precio de la vivienda y el nivel de copago asociado. Así, hay programas totalmente financiados por el Estado, que entregan viviendas de bajo precio a sectores de menores ingresos (vivienda dinámica sin deuda); programas que requieren algún nivel de copago, en la forma de ahorro previo y deuda hipotecaria, que se orientan a sectores de bajos ingresos pero con alguna capacidad de pago; así como programas de subsidio habitacional orientados a sectores medios y que requieren un significativo monto de copago.

Hay dos tipos de mecanismos para racionar el acceso a los programas de vivienda: un sistema de puntaje que prioriza el acceso entre quienes mejor cumplan con los requisitos de cada caso, y la estructura de copagos y del valor de la vivienda, que produce la auto-selección de la población entre los diferentes programas.

En definitiva, los grupos de mayor nivel de ingreso adquieren su vivienda en el mercado privado, en el cual se transan las propiedades de mayor valor; los grupos medios tienden a utilizar el subsidio habitacional que financia viviendas de valor intermedio; mientras que la población de menores recursos accede a viviendas en conjuntos habitacionales donde prima la vivienda de bajo estándar y se localizan cada vez más lejos de la ciudad. Los problemas de estándares de la vivienda social se potencian por efectos de la segregación residencial y la irreversibilidad de la solución habitacional,

---

<sup>5</sup> Por efecto de la estructura de aranceles del FONASA para la atención de libre elección.

considerando que la política de vivienda no incluye la opción de arriendo y permite solo marginalmente la venta de la vivienda usada.

### *Programas de desarrollo social*

Las políticas de desarrollo social incluyen un numeroso conjunto de programas e instituciones creadas a partir de 1990, orientados a promover el bienestar de grupos de la población que son vulnerables por su exposición a riesgos relacionados con territorio, edad, género, etnia, entre otros factores. Estos programas tienen un componente participativo y suponen la generación de capacidades, así como la valoración de los procesos a través de los cuales se modifican las condiciones que definen la pobreza. Tales características les hace merecedor de una buena evaluación por parte de expertos de desarrollo social, en cuanto superarían la lógica tradicional de programas asistenciales al entregar herramientas que hacen a los usuarios partícipes de su desarrollo antes que sujetos pasivos de la política social (Raczynski y Serrano, 2005).

Estos programas no se adscriben a la modalidad sectorial que caracteriza el grueso de la política social. Por lo general, tienen presupuesto propio, contratan personal en forma autónoma, se vinculan a proyectos, y negocian anualmente su presupuesto. Esta estructura les entrega mayor capacidad de adaptación para hacer frente a sus objetivos, pero puede tener un costo en términos de coordinación y consistencia con otras iniciativas sociales dirigidas a la misma población objetivo.

Raczynski y Serrano (2005) dan cuenta de la creación de alrededor de 400 programas en los últimos años en que participan cerca de 80 instituciones. Entre los programas emblemáticos para estos autores se cuentan el Programa Chile Joven, que facilita la inserción laboral de jóvenes pobres, Mujeres Jefes de Hogar y los programas de financiamiento de iniciativas locales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), todos ellos creados en la administración Aylwin; Chile Barrios que fue la principal oferta de desarrollo social del gobierno de Frei y cuyo objetivo es la erradicación de los campamentos urbanos en el país; y los programas Orígenes y Chile Solidario en el gobierno de Lagos, que responden a los objetivos de desarrollo indígena y erradicación de la extrema pobreza, respectivamente.

El programa Chile Solidario merece una mención particular, puesto que trata de una intervención de gran escala que tiene por objetivo modificar las condiciones de vida de las 225.000 familias más

pobres del país (año 2005). Chile Solidario incluye un componente de apoyo psico-social que acompaña por un período de dos años a las familias participantes, facilita el acceso de los usuarios a la oferta tradicional de programas asistenciales y sectoriales, a la vez que entrega un bono monetario de carácter transitorio.

El carácter focalizado de los programas de desarrollo social, en términos de población meta y función objetivo, les torna objeto natural de procesos de evaluación que permitan conocer sus niveles de efectividad. Sin embargo, ninguno de los denominados programas emblemáticos dispone de una evaluación comprensiva de impacto a la fecha.

Los programas más importantes en términos de expectativas probablemente sean Chile Barrios y Chile Solidario. Ello tienen por meta superar problemas sociales fundamentales, como son los campamentos y la extrema pobreza. En el caso de Chile Barrios se cuenta con una evaluación cualitativa efectuada por la Dirección de Presupuesto, que da cuenta de atrasos en las metas cuantitativas del programa, así como la focalización de las acciones en la solución habitacional en desmedro de otros componentes que tenían por objetivo la habilitación social de la población que residía en campamentos. En todo caso, se encuentra en desarrollo una evaluación de impacto solicitada por la Dirección de Presupuestos que permitirá conocer con mayor precisión los resultados que logró este programa. Por su parte, MIDEPLAN está a cargo de la evaluación de impacto del Chile Solidario, para lo cual cuenta con apoyo técnico del Banco Mundial, procedimiento que permitirá conocer la efectividad de un programa que representa el intento más serio de la política social para modificar la situación de la extrema pobreza en el país.

### **3.- La política social y los resultados en equidad**

#### *a. La reducción de la pobreza*

El porcentaje de personas en pobreza ha caído dramáticamente en el país, desde un nivel de 45% en 1987 a un 18,8% en el año 2003, según la medición de las encuestas CASEN. La reducción de la pobreza ha estado estrechamente relacionada con el crecimiento de la economía en igual período. La principal conexión entre crecimiento y reducción de la pobreza es a través del efecto del crecimiento sobre la creación de empleo y aumento de los ingresos laborales. Entre 1990 y 2003 el empleo acumuló un crecimiento de 33%, mientras que los salarios reales se reajustaron en alrededor

de un 50% (Encuestas Casen, años respectivos). El crecimiento conjunto de empleo y salarios coincide con el crecimiento del PIB en igual período, de modo que la participación del factor trabajo en el producto se habría mantenido constante en el período.

Las estadísticas de la pobreza se calculan en base a una línea de pobreza que refleja la estructura de consumo de 1986, según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE. Es probable que la reducción en la pobreza hubiese sido menor si la línea de pobreza se hubiese actualizado por una nueva estructura de consumo, aún cuando el indicador seguiría exhibiendo ganancias importantes.

El análisis de la pobreza en Chile tiene como punto de inicio el año 1987, cuando se introduce la encuesta CASEN que recoge datos de ingreso y acceso a servicios sociales para una muestra representativa de hogares a nivel nacional y regional. Si bien no hay bases de datos que permitan construir una serie de pobreza para el período previo, sí podemos inferir la evolución del indicador a partir de una aproximación paramétrica de la función de densidad de los ingresos, utilizando datos del ingreso promedio (cuentas nacionales) y del coeficiente de Gini (encuesta de ocupación de la Universidad de Chile).<sup>6</sup> El resultado de la estimación para el período 1960 a 2003 se presenta en el Gráfico 1.

La tasa estimada de pobreza fluctúa entre el 40% y 50% entre los años 1960 y 1985, para luego caer sistemáticamente hasta su actual nivel del 19%. La evolución de la pobreza responde en lo fundamental a los cambios en el ingreso per cápita a lo largo del período (Gráfico 2), siendo claro el rol que juega el crecimiento en la reducción de la pobreza a partir de la segunda mitad de los años 80s.

En el contexto del presente trabajo interesa conocer el rol que juega la política social en la reducción de la pobreza. Ello puede ocurrir a través de dos vías principales. Primero, la política social contribuye a la formación de capacidades de las personas (capital humano) a través de la provisión de educación, salud y vivienda, así como por medio de los programas de desarrollo social focalizados en grupos vulnerables. La reducción de la pobreza se beneficia de la confluencia entre una mayor dotación de capacidades y el crecimiento económico que genera oportunidades para su

---

<sup>6</sup> La función lognormal representa una razonable aproximación a la función de densidad de los ingresos. Conociendo el promedio y la desviación estándar del ingreso podemos estimar la función de distribución lognormal del ingreso. Haciendo uso de una relación funcional entre los parámetros de la función lognormal y el coeficiente de Gini, podemos relacionar desigualdad, ingreso promedio y pobreza a través del citado procedimiento.

utilización. En segundo término, la política social puede incidir directamente en el ingreso monetario de los hogares a través de la entrega de transferencias monetarias.<sup>7</sup>

Chile exhibía importantes desarrollos de capital humano en el período previo a la fase de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Los indicadores de educación, salud y fertilidad presentaban hacia 1985 niveles sustancialmente inferiores respecto de 1960 (Gráfico 3). Este es el resultado de una política social que se origina en la década de 1920's con la promulgación de las primeras leyes de seguridad social, y que luego va incrementando paulatinamente su cobertura para adquirir especial dinamismo en los años 60s (Arellano, 1985; Valenzuela, 2005). Como resultado, hacia mediados de los años 80s el país exhibía indicadores de educación y de salud semejantes a los que hoy día obtienen países como Colombia, Venezuela y Costa Rica.

A modo de hipótesis se postula que la acumulación previa de desarrollo social representa un factor que contribuyó al mejor resultado de las reformas que liberalizan y desregulan a la economía a partir de 1975. El elemento distintivo de la exitosa experiencia de crecimiento económico chilena en el contexto regional es la confluencia de un conjunto favorable de elementos económicos y sociales, entre los cuales se cuenta una estructura económica que incentiva la inversión y asigna eficientemente los recursos productivos, una base relativamente desarrollada de capital humano, instituciones sólidas y, a partir de los 90s, un razonable grado de consenso político.

Hay una relación bien establecida entre la dotación de capital humano y el nivel de ingresos laborales. A mayor dotación de capital humano, mayor será la productividad laboral y la consiguiente remuneración. Se sigue que el impacto que tuvo el crecimiento económico sobre los ingresos laborales tiene que haber estado relacionado con los niveles de capital humano existentes. Una menor dotación de capital humano habría estado asociada a un nivel inferior de ingreso laboral, y por tanto el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza habría sido menor.

Ahora bien, la pobreza no disminuye con la sola acumulación de capital humano, como lo demuestra la evidencia del período 1960-1985, sino que requiere del crecimiento económico como elemento catalizador. Asimismo, hay que consignar que la base de capital humano que Chile tenía

---

<sup>7</sup> También existe un nexo desde la política social al crecimiento económico. Los estudios empíricos han mostrado que la tasa de crecimiento de las economías depende de la dotación de capital humano, cuya provisión depende de la política social, además de factores como la tasa de inversión, la apertura de la economía y relacionados (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005). La política social también contribuye a la estabilidad social y política a través de una mejor distribución de los beneficios y costos de la cooperación social, como se demuestra en el proceso de la transición a la democracia de los 90s (Larrañaga, 2005).

hacia mediados de los 80s es relativamente avanzada en el contexto de América Latina, pero aún precaria en comparación con los países desarrollados. El debate actual en el área de educación demuestra que el país sigue rezagado en la calidad de su capital humano, aún cuando presente buenos indicadores de cobertura. En tal sentido puede que la dotación existente en 1985 haya sido suficiente para superar un umbral mínimo de ingresos, no así para que se reduzcan las desigualdades relativas de ingreso.

Por su parte, el rol que han jugado los programas de desarrollo social en la formación de capacidades de las personas es aún incierto, puesto que no se dispone de evaluaciones que hayan establecido los niveles de efectividad de estos programas. Las evaluaciones en curso de Chile Barrios y de Chile Solidario aportarán información clave para conocer el aporte realizado por los programas dirigidos a grupos vulnerables para la reducción de la pobreza.

Por su parte, las transferencias monetarias *no* han sido importantes en la reducción de la pobreza. Considere a tal efecto la situación del segundo quintil de ingreso per cápita, que clasifica como pobre en el año 1990 y como no pobre en el 2003, de modo que representa a quienes salen de la pobreza en ese período. Las transferencias monetarias de este grupo crecen a una tasa inferior a los otros ingresos, de modo que su participación en su ingreso total cae desde un 13,3% en 1990 a un 12,6% en el año 2003<sup>8</sup>.

En suma, la política social ha jugado un rol complementario al crecimiento económico en la reducción de la pobreza y es probable que así siga ocurriendo en los años futuros. La principal contribución de la política social residiría en la calificación de los recursos humanos, cuya inserción laboral es favorecida en un contexto de crecimiento económico. Las transferencias monetarias pueden jugar un rol importante en la reducción de la pobreza, pero ello no ha sido el caso de la experiencia chilena a la fecha.

### *3.b. Vulnerabilidad*

---

<sup>8</sup> Una fracción de las pensiones es pagada por las AFPs, a la vez que incluyen un componente importante de aporte fiscal por concepto de pensión mínima y bono de reconocimiento. La información de la encuesta Casen no permite conocer la incidencia de tales aportes a nivel de quintil de ingresos, de modo que las estadísticas citadas representan un límite superior para las transferencias monetarias del Estado en el año 2003.

A diferencia de lo que ocurre con la pobreza, no se cuenta con mediciones de la vulnerabilidad que permitan evaluar la situación relativa del país respecto de la experiencia internacional, o monitorear la evolución de la variable a lo largo del tiempo. Las encuestas transversales, como la CASEN, informan sobre la mayor probabilidad de pobreza a que están afectos ciertos tipos de hogares, pero no dan cuenta de los flujos de entrada y salida a la pobreza, la duración de los períodos de pobreza, y otros aspectos dinámicos que caracterizan a la vulnerabilidad de ingresos.

Una excepción en la materia es la encuesta Panel CASEN la cual reentrevista en el año 2001 a una submuestra de alrededor de 4.600 hogares entrevistados en 1996. Los datos provistos por esta encuesta informan de considerable fluctuación de los ingresos de los hogares, con efectos importantes sobre la situación de pobreza. De esta manera, mientras que un 10,2% de los hogares clasifica como pobres en las mediciones de ambos años, un 31,3% clasifica como pobre en al menos una de las mediciones (Cuadro 5). Estas tasas difieren bastante de las reportadas en la medición tradicional o estática, donde el porcentaje de pobreza alcanza a 22,4% en 1996 y a 18,9% en el año 2001 (en la muestra de hogares considerada en la encuesta Panel).

Puede haber distintas interpretaciones para las cifras presentadas. Un análisis optimista podría concluir que la pobreza en Chile es la mitad de la reportada en la medición tradicional, si se considera como pobres a los hogares que permanecen bajo la línea de pobreza en ambas mediciones. Una mirada más pesimista enfatizaría que la pobreza es más alta que la reportada en la medición estática, puesto que hay un mayor volumen de hogares que es pobre en alguna de las mediciones.

Cualquier que sea la interpretación favorecida, el punto es que la medición dinámica cambia el paradigma de análisis de la pobreza. No se trata que exista un grupo bien definido de hogares pobres, cuyo número ha ido disminuyendo en la medida que la economía crece; sino más bien hay un grupo relativamente amplio de hogares que experimenta riesgo de pobreza, algunos de los cuales experimentan la condición en un año determinado. Ciertamente, hay un subgrupo de hogares que permanece bajo pobreza, pero su tamaño disminuye con el número de períodos de medición.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Goodin et al (1999) reporta la frecuencia de la pobreza en 10 años consecutivos para distintos países desarrollados. En Holanda alrededor del 20% de la población experimenta pobreza en un solo período, pero solo un 2% es pobre en las diez mediciones; en Alemania los porcentajes respectivos son 30% y 8%. Por su parte, Yaqub (2002) reporta que la pobreza permanente es más frecuente en los países más pobres. El 50% del total de personas-años en pobreza en la India afecta a alrededor del 30% de la población; mientras que el 50% de personas-años de pobreza en USA afecta solo a un 6% de la población.

Un aspecto que no debe obviarse en este análisis es la naturaleza discreta de la medición de pobreza. La utilización de una línea de pobreza introduce un corte estadístico abrupto entre pobreza y no pobreza, sin que exista una diferencia sustantiva en la condición económica de hogares localizados algunos puntos porcentuales por arriba o debajo de la línea de pobreza. Esta forma de medición introduce cierta arbitrariedad cuando se caracteriza la “entrada” y “salida” de la pobreza.

Los episodios de quiebre de ingresos en los hogares chilenos son estudiados en Raczyinski, Serrano y Valle (2002). Las principales causas detrás de caídas no esperadas de los ingresos son: (i) la pérdida del empleo por despido, (ii) el tránsito del empleo a la jubilación; (iii) la enfermedad grave o invalidante de personas que trabajan.<sup>10</sup> En los hogares de estratos medios (deciles tres a siete de ingresos), los tres tipos de causas son relevantes para explicar las caídas en el ingreso del hogar; mientras que en los hogares pobres (deciles uno y dos) el evento de salud representa el principal shock negativo, en tanto que la precariedad de los ingresos laborales representa una situación permanente en estos hogares antes que un evento inesperado.

El sistema de seguridad social entrega un grado razonable de protección a los grupos que tienen cobertura. Un 86,9% de las personas de 65 y más años tienen ingresos propios, porcentaje que alcanza a un 96,9% de los hombres y 79,5% de las mujeres (Cuadro 6).<sup>11</sup> La cobertura de ingresos en los adultos mayores es más completa que en la población económicamente activa (25-64 años), donde el 74,6% tiene algún tipo de ingresos (91,3% de los hombres, 59,2% de las mujeres). El ingreso promedio de los adultos mayores representa el 88% del ingreso promedio del grupo entre 25-64 años, así como dos terceras partes de su ingreso laboral.<sup>12</sup>

La alta cobertura de ingresos de los adultos mayores se explica por la conjugación de beneficios de la seguridad social. Los trabajadores que cotizaron un mínimo de diez años en las cajas de previsión del antiguo sistema provisional -20 años en el caso de los hombres en el Seguro Social- tienen derecho a una pensión de vejez. Como resultado, el 48,8% de los mayores de 65 años recibe una pensión de vejez, cifra que está en línea con las estadísticas de participación en la fuerza de trabajo.

---

<sup>10</sup> El estudio citado es de tipo cualitativo; un estudio cuantitativo del Banco Mundial entrega similares conclusiones (World Bank, 2005)

<sup>11</sup> Estos datos provienen de la encuesta Casen 2003 y están contenidos en el Informe de la Fundación Nacional de Superación de la Pobreza (FNSP, 2005)

<sup>12</sup> El monto promedio de ingresos de los adultos mayores alcanza a \$ 214.100 mensuales, mientras que el ingreso promedio de las personas entre 25 y 64 años asciende a \$ 243.900, cifra que sube a \$ 321.000 si se considera solo los ingresos del trabajo. En cualquier caso, una pensión cuyo monto es dos terceras partes del ingreso laboral puede representar una caída significativa de ingresos en el caso de hogares que viven en forma ajustada.

Adicionalmente, las pensiones asistenciales y los montepíos benefician a un 29,5% de los adultos mayores, entre los cuales se cuentan muchas mujeres que no participaron en la fuerza de trabajo y que no tenían ingresos propios cuando jóvenes.

La vulnerabilidad está más relacionada con la inestabilidad y precariedad de los ingresos laborales. En particular en el caso de personas de bajo capital humano que desempeñan labores en el sector informal de la economía, cuyo riesgo de ingreso se traduce en vulnerabilidad del hogar. La principal falencia del sistema de seguridad social en Chile es la desprotección de ingresos de los hogares de bajos recursos. El seguro de cesantía representa una respuesta solo parcial a este problema, puesto que opera en el caso de los trabajadores con contrato formal y no cubre a quienes pueden experimentar mayores riesgos en la materia. Programas de empleo públicos podrían representar un seguro de ingresos en este tipo de casos; pero su buen funcionamiento requiere que no se conviertan en fuente permanente de empleo ni que estén al servicio de intereses particulares.

### *3.c. Oportunidades*

Las oportunidades operan en distintas dimensiones y no existe un tratamiento bien definido en cuanto a su medición. La discusión que sigue se realiza en torno a los resultados de la educación, que representan una aproximación razonable a la distribución de las oportunidades en una economía. En los resultados de la educación confluye el conjunto de factores determinantes de las oportunidades, como son los recursos de las escuelas; el capital económico y cultural de los hogares; la influencia de los vecindarios; y el rol de las políticas públicas en áreas como la salud y la nutrición de los niños.

Los resultados de la educación informan del desarrollo de habilidades cognitivas, así como de habilidades no cognitivas. Estas últimas incluyen características como la disciplina, el control de impulso, la responsabilidad, la iniciativa y otras semejantes. La evidencia empírica presentada en Cunha et al (2005) muestra que este tipo de habilidades puede resultar más importantes que las cognitivas para explicar los resultados socioeconómicos de los jóvenes.

Que en el país existe un déficit en materia de oportunidades es un hecho conocido y que ha sido objeto de amplio debate en los últimos años. Como se reporta en el Informe de la Fundación de

Superación de la Pobreza, (FNSP, 2005), los accesos y resultados de la educación están cercanamente determinados por los niveles de ingreso de los hogares (Cuadro 7).

Así, la cobertura preescolar para niños de cuatro años muestra una diferencia de 30 puntos entre los quintiles primero y quinto; alrededor del 40% de los niños de bajos recursos tienen déficits en el plano del desarrollo psicosocial; y los principales retrasos afectan el lenguaje con implicancias en el desarrollo de las siguientes etapas del ciclo de vida.

A nivel de cuarto básico los estudiantes del quintil más rico tienen 4,5 veces mayor probabilidad para alcanzar el 20% superior de puntajes de la prueba Simce respecto del quintil más pobre. Si se considera ahora a los jóvenes de 16 años de edad, resulta que un 20,6% en el quintil más pobre no está cursando la enseñanza media, sea porque ha desertado del sistema educacional o se encuentra rezagado en la enseñanza básica, cifra que se compara con solo el 3,5% en el quintil más rico. Asimismo, hay una diferencia superior a siete veces a la hora de obtener un puntaje perteneciente al 20% superior de la prueba Simce de segundo medio entre jóvenes de los quintiles referidos.

La acumulación de las brechas educacionales explica que casi la mitad (45,5%) de los jóvenes del quintil pobre no egrese de la educación media, comparado con solo el 3,9% del quintil más rico. Esto es una diferencia cercana a doce veces en contra del grupo más pobre. Considerando a quienes rinden la prueba de selección universitaria, hay una brecha de siete veces a favor del quintil quinto para obtener más de 600 puntos en la referida prueba.

El resultado final de la educación es altamente desigual: de cada 100 jóvenes de 21 años, 81 están cursando estudios de nivel superior en el quintil quinto; mientras que lo hacen solo 13 en el quintil pobre.

Un indicador resumen de los resultados educacionales se calcula como la probabilidad de lograr un puntaje en el 20% superior de la PSU, considerando como base a todos los jóvenes de cada quintil de ingreso.<sup>13</sup> El indicador resultante se expresa como un índice con valor 100 para el quintil quinto, de modo de compararlo con similar indicador para el ingreso per cápita de los hogares (Cuadro 7).

---

<sup>13</sup> Esto es, el porcentaje que logra puntaje en el 20% superior multiplicado por la fracción que egresa de la enseñanza media. Ello supone que todos los estudiantes que egresan rinden la PSU, que en la práctica subestima la brecha de resultados.

Los resultados de la educación en el indicador resumen se distribuyen en forma similar a los ingresos de los hogares. Esto es, los jóvenes de cada quintil obtienen un resultado proporcional al nivel de ingresos de sus hogares. Esta situación es típica en los bienes que se adquieren en los mercados, puesto que el consumo depende de la capacidad de compra, pero no debiera ocurrir en la educación que es el área donde tendrían que igualarse las oportunidades. Los datos sugieren que prácticamente no existe labor de compensación de las diferencias de ingresos de los hogares por parte de la política pública.<sup>14</sup>

Esto no quiere decir que la provisión pública de educación sea irrelevante. El Estado transfiere un volumen importante de recursos a la población de estrato medio y bajo en la forma de educación subsidiada, al igual como lo hace con la salud y la vivienda. La distribución resultante del bienestar es mejor que sin intervención pública. Pero al final del día los resultados de la educación son proporcionales al ingreso de los hogares de los estudiantes, sea por efecto del peso de la dotación inicial, los esquemas de co-financiamiento u otro tipo de factores.

La tarea de la política social para igualar oportunidades en Chile es especialmente difícil, dada la alta desigualdad de ingresos. La política social debiera compensar las desigualdades que se originan en los hogares en áreas como estimulación temprana, nutrición, capital cultural, roles modelos, etc. Esto ya sería una tarea compleja si todos los niños tuvieran acceso a igual tipo de educación. El desafío se torna prácticamente inmanejable si se considera que los niños de hogares acomodados asisten a establecimientos que tienen un presupuesto per cápita tres o cuatro veces mayor respecto de los colegios financiados por el Estado.

De manera que si por igualación estricta de oportunidades entendemos igualdad en los resultados educacionales que obtienen en promedio los alumnos de distinto estrato socioeconómico, entonces habría que concluir que la igualación de oportunidades no es posible en Chile, considerando las diferencias de ingresos de los hogares y los niveles de gasto en la educación privada. Tal objetivo requeriría que se estableciera una relación uno a uno para los resultados de la educación entre grupos de distinto nivel socioeconómico, en reemplazo de las actuales diferencias que alcanzan a una relación de doce a uno entre los quintiles quinto y primero.

---

<sup>14</sup> La conclusión depende del indicador utilizado, que representa una síntesis del conjunto del proceso educativo. El resultado es menos dramático si se considerara la brecha a nivel de las pruebas Simce.

La pregunta es por tanto cuál sería un objetivo *razonable* en materia de igualdad de oportunidades en el país. Este incluiría dos elementos: (i) que fuese una meta factible de alcanzar; (ii) que las diferencias en los resultados educacionales no atenten contra las expectativas de desarrollo de los estudiantes de menores recursos.

La evaluación de tal objetivo requiere tener estándares educativos que informen de logros absolutos en los aprendizajes. La prueba Simce tiene carácter relativo, puesto que ordena a los estudiantes según nivel de rendimiento, pero no informa si logran estándares educativos. Las pruebas internacionales, como Pisa o Timss, sabemos que la mayor parte de nuestros estudiantes obtiene resultados por debajo de los mínimos en materia de aprendizaje. Consiguientemente, la brecha de resultados educacionales que existe en el país representa desigualdades que atentan contra las expectativas de desarrollo de los jóvenes de menores recursos.

La igualdad de las oportunidades requiere modificaciones en distintos ámbitos de la política social. En primer término, se precisa contar con indicadores y metas bien definidas en materia de igualdad de oportunidades, tal como ocurre en el caso de la pobreza. Es evidente que si no se mide lo que se quiere lograr, nunca sabremos si se avanza o no hacia el objetivo deseado. Más aún, tal escenario hace probable que en la práctica no existan avances, porque la falta de rendición de cuentas asociada a tal situación opera a favor del *status quo*.

Segundo, la igualdad de oportunidades requiere una mirada de conjunto de las políticas que contribuyen a la formación de competencias en los niños y jóvenes. De otro modo, las políticas tienen baja efectividad, puesto que carecen de los complementos requeridos para el mejor desarrollo de las competencias, o se pone el acento en etapas equivocadas del ciclo de la formación de capital humano. A modo de ejemplo, el aporte de la política de financiamiento a los estudiantes de la educación superior a la mayor igualdad de oportunidades es absolutamente insuficiente en ausencia de acciones que nivelen los resultados educativos en los niveles previos.

Tercero, se precisa establecer mecanismos claros de rendición de cuentas en las distintas esferas de funcionamiento de la política social. La rendición de cuentas puede operar a través de diversos mecanismos, incluyendo modalidades de elección por parte de los usuarios, participación de las comunidades, control burocrático, etc. El Plan Auge en el sistema de salud representa un ejemplo importante, puesto que establece garantías explícitas en la atención de salud, así como mecanismos que aseguran la consecución de tales resultados.

Cuarto, la estructura de financiamiento de los servicios sociales no contribuye al objetivo de igualdad de oportunidades. Compensar las desigualdades de origen requiere un mayor nivel de gasto en los niños y jóvenes pertenecientes a hogares de menores recursos. Tal propósito puede lograrse sin necesidad de dismantelar los actuales mecanismos de co-financiamiento privado, puesto que basta que el Estado privilegie la asignación de los recursos públicos a quienes tienen menor nivel de recursos privados. El caso de la subvención preferencial en educación ilustra el tipo de política de financiamiento a establecer (Informe de Política Pública, 2006).

### *3.d. Desigualdad de ingresos*

La distribución de ingresos exhibe elevada desigualdad en el país, incluso cuando se le compara con América Latina que es la región con los mayores índices de desigualdad a nivel mundial. De acuerdo al coeficiente de Gini, Chile ocupa el tercer lugar en materia de desigualdad regional, después de Brasil y Colombia. Si se considera como indicador de desigualdad a la razón de percentiles 90 y 10, Chile se ubica en el tramo intermedio de desigualdad en la región, después de países como Argentina, México y Perú (De Ferrantis et al, 2003).

El origen de la desigualdad en la región se remontaría al tiempo de la conquista, cuando se distribuyen las tierras, los minerales y la mano de obra indígena entre unos pocos propietarios. La desigualdad inicial se reproduciría en los siglos siguientes a través de mecanismos selectivos que regirán el acceso a la educación, la participación electoral y la distribución de la tierra. El siglo XX se caracterizó por importantes desarrollos políticos y sociales, dando lugar a sociedades más democráticas y representativas, así como a un Estado que interviene más activamente en la distribución del bienestar. A pesar de lo anterior, la desigualdad de ingresos sigue caracterizando a los países de la región, estando esta vez asociada a la distribución de la escolaridad, la estructura de retornos de la educación y la conformación segmentada de hogares, entre otros factores.<sup>15</sup>

La estructura de la desigualdad de ingresos entre los hogares en el Chile actual tiene tres componentes principales: una desigual distribución de los ingresos del mercado a nivel de perceptores individuales; un patrón de conformación de los hogares que exacerba la desigualdad de los ingresos individuales; y la escasa acción redistributiva por parte del Estado.

---

<sup>15</sup> Ver De Ferrantis et al (2003 ); en particular, capítulos 4-6

### *El componente individual del ingreso*

Los principales fuentes de ingreso de los hogares son los salarios, el trabajo independiente y el ingreso de los empleadores, que en conjunto representan un 80,8% del ingreso monetario de los hogares.<sup>16</sup> Debe tenerse presente que los ingresos reportados en las encuestas de hogares no incluyen partidas como las utilidades retenidas de las empresas, y que captura solo de modo imperfecto las ganancias de capital e ingresos relacionados.

La partida de ingreso más importante son los salarios, cuya participación en el total asciende a 47,7%. Los asalariados que trabajan jornada completa (40 o más horas semanales) representan el 63,2% del total de los ocupados y obtienen un ingreso promedio de M\$ 269,1 (Cuadro 8). El salario mediano es considerablemente más bajo (M\$ 160,0), de manera que la mitad de los trabajadores asalariados jornada completa ganan menos que este monto.

La desigualdad salarial en Chile es alta cuando se le compara con otros países. De Ferrantis et al (2003) presentan los coeficientes de Gini para la distribución del salario por hora en los países de América Latina. Chile está dentro de los países con mayor desigualdad salarial en la región, ocupando el lugar cuarto después de Brasil, Bolivia y Guatemala. Sin embargo, hay escasa distancia respecto de la mayoría de los países de la región, tratándose de un grupo con desigualdad alta y relativamente pareja.<sup>17</sup>

En el Informe de la OECD (1996) se reporta la razón entre los percentiles 90 y 10 de la distribución de salarios para los países desarrollados. Los países escandinavos presentan los menores índices de desigualdad salarial, como ocurre en Noruega (1,98), Suecia (2,13) y Finlandia (2,38). Los países de Europa central presentan niveles de desigualdad ligeramente más elevados: Alemania (2,27), Italia (2,62) y Francia (3,28). Por su parte, los países anglosajones presentan los mayores niveles de desigualdad del grupo, como lo muestran los casos de Australia (2,92), Inglaterra (3,38), Canadá (4,19) y USA (4,38).

---

<sup>16</sup> Todas las estadísticas de ingresos siguientes provienen de la Encuesta Casen de 2003.

<sup>17</sup> Las principales excepciones son Argentina, Costa Rica y Uruguay; países que presentan un coeficiente de Gini por debajo de 45.0 para la distribución salarial.

Todos estos países presentan menor desigualdad salarial que Chile, donde la razón de percentiles citada alcanza a 5,33. Este es prácticamente el doble de la desigualdad respecto de los países de Europa del Norte y Europa Central.

La estructura de la desigualdad salarial en el país está estrechamente vinculada a los retornos de la educación, habiendo una diferencia de 3.6 veces entre el salario promedio de los profesionales universitarios respecto de los egresados de la educación media (Cuadro 9).<sup>18</sup> Esta es una enorme diferencia de ingresos para tan solo cinco años adicionales de escolaridad y responde a un conjunto de determinantes, entre los que se cuentan la baja calidad del capital humano de los egresados de la educación media, la abundancia relativa de las distintas ofertas de capital humano y la heterogeneidad de las empresas, incluyendo un segmento de productividad precaria.

Los ingresos del trabajo por cuenta propia son la segunda partida en importancia en el ingreso de los hogares, aún cuando representan solo la tercera parte de los salarios. Los trabajadores por cuenta propia que trabajan más de 40 horas semanales constituyen un 11,3% del total de ocupados, obtienen un ingreso medio que es 45% más alto que los asalariados, a la vez que presentan mayores niveles de desigualdad. El coeficiente de Gini para los ingresos del trabajo independiente es 47,4%, mientras que la distancia entre los percentiles 90 y 10 es alrededor 7 veces. El mayor nivel de desigualdad caracteriza a todos los subgrupos según escolaridad, a excepción de los profesionales universitarios (Cuadro 9).

Por su parte, el ingreso de los empleadores representa el 15,7% del ingreso monetario de los hogares. Se trata de una partida de ingresos sustantiva para explicar la desigualdad de ingresos, puesto que representan más de la cuarta parte del ingreso del quintil más rico. Si se considera una división de ventiles en vez de quintiles, resulta que el 74% del ingreso de los empleadores se concentra en el 5% más rico de los hogares.<sup>19</sup>

### *El componente de los hogares*

La estructura de los hogares también incide en la distribución de ingresos. Los elementos aquí más relevantes son la participación laboral en el hogar, la correlación de capital humano entre las

---

<sup>18</sup> La brecha ajustada por experiencia potencial en el trabajo y género alcanza a 3.19 veces.

<sup>19</sup> No está demás precisar que las estadísticas reflejan a los empleadores que perduran como tales, que constituyen un subconjunto de quienes incursionan en la actividad empresarial.

parejas, y la presencia de núcleos secundarios. Los dos primeros factores amplifican la desigualdad de los ingresos individuales, mientras que los núcleos secundarios reducen la desigualdad.

En materia de participación se constata en alrededor del 10% de los hogares no hay participantes en el mercado del trabajo; esto es, no hay personas ocupadas o buscando ocupación (Cuadro 10), siendo las pensiones el principal ingreso de estos hogares. En cerca del 40% de los hogares hay un solo miembro que participa en el mercado del trabajo, mientras que en el restante 50% de los casos hay dos o más personas participando en el mercado del trabajo. La participación laboral tiene directa implicancia sobre el nivel de ingreso de hogar; casi el 70% de los hogares del quintil quinto tienen dos o más participantes en el mercado del trabajo, situación que ocurre solo en un tercio de los hogares del primer quintil.<sup>20</sup>

El coeficiente de correlación entre los años de escolaridad de la pareja es 74.9%, una cifra elevada si se le compara con otros países (De Ferrantis et al, 2003). La formación de hogares por parte de personas con parecido nivel de capital humano refleja la segmentación social existente en el país, a la vez que contribuye a una mayor desigualdad de los ingresos puesto que amplifica la desigualdad de los ingresos individuales. Un mayor nivel de capital humano aumenta la remuneración de mercado y la probabilidad de participación laboral, de manera que habrá mayor distancia de ingreso entre los hogares en relación a una situación con mayor heterogeneidad en el capital humano de las parejas.

Por su parte, la existencia de un segundo núcleo caracteriza el 18.3% de los hogares (Cuadro 10). La presencia de un segundo núcleo es más frecuente en los quintiles inferiores y por lo general realiza una contribución al ingreso del hogar. El caso principal es representado por los hijos o hijas del jefe del hogar, que teniendo pareja o hijos propios, viven en el hogar paterno. Esta decisión puede responder a razones económicas, puesto que se comparten recursos en términos de ingresos, vivienda y tiempo, posibilitando la realización de actividades laborales o de estudio. Este es el caso particular de las madres solteras que residen en el hogar paterno, cuyo nivel de participación laboral o tasa de estudios es bastante mayor a cuando forman un hogar propio (Larrañaga, 2006). En definitiva, los núcleos secundarios tienden a reducir la desigualdad de ingresos, puesto que se comparten recursos que de otro modo estarían fraccionados en hogares separados.

---

<sup>20</sup> Cálculos que excluyen a los hogares unipersonales.

## *La política pública*

El tercer componente de la distribución del ingreso es la acción redistributiva del Estado. Los principales instrumentos que tiene la política social para modificar la distribución de los ingresos son las transferencias monetarias y los impuestos, que implican sumar o restar recursos al ingreso primario de los hogares. Otros instrumentos de política pública pueden tener impacto distributivo indirecto en caso que modifiquen los determinantes de los ingresos individuales, como ocurre en el caso de los servicios sociales y de la política laboral.

Las transferencias monetarias no producen cambios importantes en la distribución de ingresos del país, como fuera previamente argumentado. En el caso de las pensiones hay una incidencia solo marginal; el coeficiente de Gini de la distribución de ingreso per cápita de los hogares con y sin pensiones pagadas por el Estado, alcanza valores respectivos de 55,9% y 58,1%.

La mayor parte de las pensiones corresponden a pagos del antiguo sistema de seguridad social, cuyos montos están en línea con las remuneraciones que recibían los pensionados en su ciclo laboral. Ello responde a la segmentación según estatus ocupacional del antiguo sistema de pensiones, a pesar que su denominación de sistema de “reparto” sugiere un mayor grado de redistribución.<sup>21</sup> De manera que el coeficiente de Gini de los perceptores individuales de pensiones de vejez y viudez pagadas por el Estado asciende a 39,5%, solo algunos puntos por debajo del coeficiente de Gini de los salarios (47,4%).

Por su parte, los subsidios monetarios son transferencias focalizadas que tienen por objetivo aliviar la situación de pobreza de personas que no están en condición de trabajar. El monto total gastado en subsidios monetarios representa una fracción marginal del gasto social (3.7% en el año 2002), por lo que no debiera extrañar que su impacto en los indicadores de desigualdad sea mínimo, modificando solo en un punto porcentual el coeficiente de Gini respecto de una situación sin subsidios.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ello no desmerece la importancia de estos pagos, puesto que representan la principal herramienta del sistema de protección social y facilitan el balance intertemporal de los ingresos individuales.

<sup>22</sup> Este es el efecto impacto, que no considera efectos de los subsidios sobre las decisiones familiares que afectan otros ingresos del hogares, como las relacionadas con la oferta de trabajo y con las donaciones entre privados.

La política tributaria tiene también un bajo impacto en la desigualdad de los ingresos, puesto que los hogares pagan impuestos en una proporción relativamente similar de sus ingresos, resultado que se deriva de la combinación de impuestos con un mayor contenido progresivo (renta) con otros que tienen un carácter más bien regresivo (IVA) (Engel et al, 1998). De este modo la distribución de ingresos antes de impuestos es muy cercana a la distribución de ingresos después de impuestos.

¿Qué dice la experiencia internacional en material del impacto distributivo de la política pública de impuestos y transferencias? ¿Los resultados en Chile son excepcionales o están en línea con los referentes externos?.

Los estudios de incidencia tributaria para distintos países del mundo tienden a concluir que los sistemas de impuestos no juegan un rol importante en la distribución de los ingresos. Este resultado se basa en los pagos efectivos de impuestos, más allá de la estructura teórica de tasas y bases tributarias. La situación del país se ajusta a la norma internacional en esta materia<sup>23</sup>

En materia de las transferencias monetarias hay dos comparaciones interesantes. La referencia más importante son los países desarrollados en que las transferencias monetarias modifican drásticamente la distribución de los ingresos. La segunda referencia son los países del sudeste de Asia, que exhiben buenos resultados distributivos con baja utilización de las transferencias monetarias.

En los países desarrollados las transferencias monetarias son masivas, absorben la mayor parte de los recursos destinados al gasto social, y se financian sobre la base de una elevada carga impositiva que incluye impuestos y cotizaciones de seguridad social. Las transferencias monetarias modifican sustancialmente los ingresos de los hogares en estos países, representando un componente principal de la distribución del ingreso disponible. Si se considera el promedio de los 15 países de la Unión Europea, se tiene que el coeficiente de Gini cae de 47% a 33% entre la distribución primaria de ingresos de los hogares y la distribución del ingreso disponible, una caída que se explica en lo fundamental por la acción de las transferencias monetarias (Perry et al, 2005).<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Sin embargo, el nivel de recaudación tributaria sí tiene efecto distributivo puesto que permite financiar distintos volúmenes de gasto social. En esta materia Chile ocupa uno de los primeros lugares en América Latina, con una tasa de recaudación tributaria de alrededor del 18% del PIB, pero bastante distante de los países europeos cuyos niveles de recaudación tributaria fluctúan en torno a un 30% del PIB.

<sup>24</sup> El ingreso primario es el ingreso antes de impuestos y transferencias; el ingreso disponible es después de impuestos y transferencias.

Los países del sudeste asiático representan un interesante caso de contraste a la experiencia europea, puesto que exhiben niveles bajos de desigualdad de ingreso a pesar que la acción redistributiva del Estado es bastante reducida (Jacobs, 1988). La comparación entre los casos de Taiwán y Gran Bretaña es particularmente ilustrativa. La desigualdad del ingreso de los hogares en Taiwán medida por el coeficiente de Gini alcanzaba en 1996 a 27,8%, mientras que en el Reino Unido era algo mayor (34,4%). Sin embargo, las transferencias gubernamentales como proporción del ingreso de los hogares representan en Taiwán solo una tercera parte del nivel que tienen en el Reino Unido.<sup>25</sup>

La comparación de Chile con los países europeos evidencia que nuestro país no hace uso de instrumentos de redistribución monetaria que son intensivamente utilizados en esos países. La comparación con el sudeste de Asia revela una situación más parecida en el uso de transferencias monetarias, pero muy distinta en materia de los niveles de desigualdad que resultan del funcionamiento de los mercados y dotaciones de los hogares. En suma, la comparación internacional muestra que Chile tiene una muy desigual distribución del ingreso y que no ocupa instrumentos de redistribución de esos ingresos.

No hay otros instrumentos de política pública en el país que tengan por objetivo modificar la distribución de los ingresos. Hace ya tiempo que los objetivos de equidad fueron asignados a la política social, desvinculando de tal responsabilidad a otros instrumentos de política. Por ejemplo, los controles de precio se utilizaron para facilitar el acceso de la población de bajos recursos al consumo de bienes y servicios esenciales, pero después fueron especializados en su rol de guía en la asignación de recursos. La principal excepción a esta regla ha sido la fijación del salario mínimo, política que tiene resultados ambiguos en la distribución del ingreso si se considera que aumenta algunas remuneraciones (establece un piso) pero reduce las oportunidades de empleo para los trabajadores con baja productividad.

---

<sup>25</sup> Para interpretar estos resultados considere que la formación de los hogares es endógena a la política social. Una cobertura amplia y generosa de pensiones de vejez hace posible que muchos adultos mayores vivan en hogares propios. La distribución resultante de ingresos primarios es altamente desigual, simplemente porque hay muchos hogares sin ingresos provistos por el mercado. En cambio, la falta de cobertura de pensiones de vejez obliga a que los adultos mayores compartan el hogar con sus hijos u otros familiares, resultando que la distribución de ingresos del mercado entre los hogares sea más igualitaria. De esta manera, en el Reino Unido alrededor del 30% de los hogares no obtiene ingresos del mercado, mientras que en Taiwán dicha proporción es de solo un 3% (Jacobs, 1998).

Puede haber diversas razones para explicar la no-acción del Estado Chileno en materia de política redistributiva: (i) suponer que no hay instrumentos eficientes para modificar la distribución de los ingresos; (ii) suponer que se generará igualdad a partir de desarrollos de más largo plazo, como es la nivelación del capital humano y de los retornos asociados; (iii) suponer que la equidad se juega en la superación de la pobreza y en la igualación de las oportunidades, no siendo necesario modificar la distribución resultante de ingresos.

Todos estos argumentos son discutibles. En primer término, sí existen instrumentos eficientes de redistribución de ingresos, si por tales entendemos políticas que sean sustentables en el tiempo y que no generen incentivos negativos. Un ejemplo de aparición relativamente reciente en América Latina son las transferencias condicionales de ingresos; esto es, pagos monetarios que tienen por requisito la asistencia de los niños a la escuela y el control de salud del niño y de la madre (Lindert et al, 2005).

En el contexto nacional la propuesta de la pensión básica universal representa un importante cambio de paradigma, puesto que se trata de una transferencia monetaria que tendría efectos relevantes en los ingresos de los hogares y en las estadísticas de desigualdad y pobreza. El efecto impacto de la pensión universal equivale a un aumento de 19,6% en el ingreso promedio del primer quintil de hogares y de 13,3% en los dos primeros quintiles, una reducción de la razón de quintiles quinto a primero de 17,2 a 14,3, y una caída de 2,3 puntos en el porcentaje de hogares pobres. Ahora bien, una transferencia de esta magnitud altera las decisiones del hogar en materias relacionadas con la determinación de los ingresos. El efecto neto de la política es consiguientemente más reducido que el efecto de impacto, pero seguiría siendo probablemente importante.<sup>26</sup>

En segundo término, el argumento que el desarrollo trae consigo igualdad tiene asidero en la experiencia de los países desarrollados, donde el crecimiento económico redujo la desigualdad existente. Williamson (1990) revisa la trayectoria de USA y los principales países europeos entre 1880 y 1980, período en que experimentan aumentos de ingreso per cápita en un rango que fluctúa entre cinco y siete veces, a la vez que la participación del 20% más rico en el ingreso cae desde niveles de 60% al entorno de 35%. La citada reducción de la desigualdad se aprecia mejor si se considera que los niveles que presentaban los países europeos hacia el año 1900 eran similares a los que hoy día presentan los peores casos de América Latina.

---

<sup>26</sup> Nótese también que el efecto impacto aproxima más cercanamente los efectos en bienestar asociados a tal política, puesto que se trata de un efecto ingreso que aumenta los niveles de bienestar más allá de posibles sustituciones entre constituyentes del bienestar, como pueden ser ingreso monetario y tiempo disponible.

La principal causa en la caída de la desigualdad en USA y Europa fue el aumento del salario relativo de los trabajadores no calificados, como efecto de la interacción entre progreso técnico, estructuras de demanda, flujos de inmigración y otros desarrollos vinculados con el crecimiento de largo plazo de las economías. Si bien a partir de 1980 se constata un aumento generalizado de la desigualdad del ingreso primario en los países desarrollados, la política de transferencias públicas ha logrado reducir o neutralizar la reversión hacia la desigualdad en la mayor parte de estos países (Atkinson, 2000).

La pregunta relevante es si el patrón histórico se repetirá en el caso chileno y si los tiempos de espera son factibles. En ambos casos la respuesta es incierta. El crecimiento económico de los últimos quince años ha sido acompañado de un aumento de la brecha salarial a favor de los trabajadores de mayor escolaridad, producto de una creciente demanda por empleo de alta calificación. Hay desarrollos que podrían reducir la brecha de los salarios, como es la fuerte expansión de la cobertura de la educación superior y la necesaria elevación de la calidad de educación escolar. Sin embargo, hay otras fuerzas que contribuyen a una mayor desigualdad de ingresos, que subyacen en el deterioro que experimenta la desigualdad a nivel mundial en los últimos 25 años.

Asimismo, los tiempos de espera no son ilimitados. La desigualdad de ingresos es quizás el área más crítica del modelo de desarrollo que rige en el país. Ello por los elevados niveles de desigualdad existentes, porque quince años de aplicación de la estrategia de crecimiento con equidad no han logrado revertir tal situación, y porque tampoco se aprecian cambios en esa dirección. La falta de resolución del problema de la desigualdad puede afectar la viabilidad del modelo de desarrollo, si es que no hay cambios oportunos en esta dimensión.

Finalmente, no es suficiente centrar los esfuerzos en reducir la pobreza e igualar oportunidades. La desigualdad de resultados también importa en la convivencia social, más allá que se alcancen mínimos de ingreso y se igualen los puntos de partida. Pero quizás más importante, la superación de la pobreza y la igualación de oportunidades requieren la reducción de las desigualdades de ingreso. La eficacia del crecimiento económico para reducir la pobreza es baja en el caso de los grupos más marginados de la sociedad, por lo cual se necesita de políticas redistributivas que actúen como complemento del crecimiento (Perry et al, 2005). Asimismo, es difícil la igualación de

oportunidades en un contexto de fuerte desigualdad de ingresos, como lo muestra la propia experiencia chilena de los últimos años.

#### **4.- A modo de conclusión**

Chile ha sido un país históricamente pobre y sujeto de fuertes desigualdades sociales. La causa de la pobreza ha sido el subdesarrollo económico, mientras que la desigualdad parece haber caracterizado la historia del país desde los tiempos de la colonia. Un punto de inflexión se produce a fines de los años ochenta, cuando se inicia un ciclo de rápido crecimiento económico que se convierte en la mejor oportunidad que ha tenido el país para lograr el desarrollo. Quince años después se constata una dramática reducción de la pobreza, a menos de la mitad de su nivel inicial, en tanto que la persistencia de la desigualdad en niveles muy elevados se convierte en la principal crítica al actual modelo de desarrollo.

A través de la política social las sociedades intentan modificar la distribución de bienestar que genera el funcionamiento de los mercados y la dotación inicial de activos de los hogares, asegurando niveles razonables de convivencia entre los distintos grupos sociales. La política social también puede favorecer el crecimiento de las economías a través de la formación de capital humano y la creación de oportunidades de desarrollo para grupos postergados, así por su contribución a la estabilidad social y política.

La actual política social de Chile resulta de la acumulación de orientaciones e iniciativas por parte de gobiernos de distinto signo político, a partir de su origen en las reformas sociales de los años 1920s. La impronta del régimen militar es quizás el rasgo predominante en la estructura actual, puesto que los beneficios monetarios están restringidos a grupos muy focalizados de la población y la provisión de servicios sociales se realiza a través de esquemas que privilegian el acceso diferenciado según ingresos de los usuarios. Los gobiernos de la Concertación han innovado en materias como el volumen de gasto social y la puesta en marcha de programas de desarrollo social orientados a grupos vulnerables, cuya efectividad no ha sido aún evaluada.

La política social ha contribuido a la reducción de la pobreza a través de la formación de recursos humanos, facilitando así la inserción laboral de grupos vulnerables en el contexto de las

oportunidades que genera el crecimiento económico. Asimismo, la protección de ingresos de los grupos cubiertos por los programas de seguridad social, y la provisión de servicios sociales a grupos mayoritarios de la población, configura una mejor distribución del bienestar en relación a una situación sin política social. Sin embargo, la estructura de la actual política es insuficiente para reducir las fuertes desigualdades de oportunidades y de ingresos que siguen caracterizando al país.

Para reducir las desigualdades de oportunidades y de ingresos se requiere modificar la política social, de modo que haya instrumentos que persigan en forma explícita y efectiva tal tipo de objetivo. Avanzar en tal dirección parece ser un requisito para que el país pueda materializar la oportunidad de desarrollo que representa el crecimiento económico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arellano, José Pablo: *Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984*, Ediciones Cieplan, Santiago, 1985
- Atkinson, Anthony: “Increased income inequality in OECD countries and the redistributive impact of the government budget”, The United Nations University, Wider, Working Paper 202, 2000
- Cunha F, J Heckman, L Lochner, D Masterov: “Interpreting the evidence on life cycle skill formation”, NBER Working Paper 11331, May 2005
- De Ferranti, D, G Perry, F Ferreira and M Walton: *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Caps 3, 4 y 5 World Bank, 2003
- Engel E, A. Galetovic and C. Raddatz: “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic”, NBER Working Paper 6828, 1998.
- Esping Andersen, G: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, USA, 1990.
- Esping Andersen, G: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, UK, 1999.
- Departamento de Economía: *Primera Encuesta de Protección Social*, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 2004
- Foxley, Alejandro: “¿Más Estado o más Mercado para América Latina?”, presentado en Conferencia Notre Dame y Cieplan, 2006
- Fundación de Superación de la Pobreza: *Umbrales Sociales 2006. Propuestas para una Futura Política Social*, Santiago, 2005
- Giddens Anthony: “Introduction” en Anthony Giddens (ed): *The Global Third Way Debate*, Polity Press, Cambridge, UK, 2001
- Goodin R, B Headey, R Muffels, H Dirven : *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press, 1999
- Herrera M y P Castón: *Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas*, Ariel Sociología, Barcelona, 2003.
- Hoddinot, J and A Quisumbing: “Methods for microeconomic risk and vulnerability assessments”, Social Protection Discussion Paper Series 0324, The World Bank, December 2003
- Informe de Política Pública: “La subvención preferencial”, Programa de Políticas Públicas, Dpto de Economía, U de Chile, Informe 1, septiembre 2006

Jacobs Didier: "Low inequality with low redistribution? An analysis of income distribution in Japan, Taiwan and Korea in comparison with Britain" Sticerd LSE Working Paper No 23, 2000.

Larrañaga Osvaldo: "Participación laboral de la mujer. Chile 1958-2003", en S Valenzuela, E Tironi y T Scully (eds): *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*, Taurus, Santiago, 2006

Lindert, K, E Skoufias y J Shapiro: "How effectively do public transfers in Latin America redistribute income?", Lacea Working Paper, World Bank, Washington, 2005.

Loayza, N, P Fanjzylber and C Calderon: "Economic growth in Latin America and the Caribbean: Stylized facts, explanations and forecast", draft, World Bank, 2002

Marshall T H: *Citizenship and Social Class*, Oxford, Oxford University Press, 1950.

OECD: *Employment Outlook 1996. Countering the risks of labour market exclusion*, OECD, Paris, 1996

Perry, G, O Arias, H Lopez, W Maloney, L Serven: *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, caps 4 y 5, The World Bank, 2006

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano: "Las políticas y estrategias de desarrollo social: aportes de los años 90 y desafíos futuros", en P Meller (ed): *La Paradoja Aparante. Equidad y Eficiencia: resolviendo el dilema*" Editorial Taurus, Santiago, 2005

Raczynski, Dagmar, Claudia Serrano y Manuela Valle: "Eventos de quiebre de ingreso y mecanismos de protección social. Estudio en hogares de ingreso medio y bajo". Borrador, Asesorías para el Desarrollo, 2005.

Serrano, Claudia: "Claves de la política social para la pobreza", borrador 2005

Valenzuela Samuel "Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia", en S Valenzuela, E Tironi y T Scully (eds): *El Eslabón Perdido. Familia, Modernización y Bienestar en Chile*, Taurus, Santiago, 2006

Yaqub, S: "Chronic poverty, scrutinizing estimates, patterns, correlates, and explanations", Poverty Research Unit, Sussex University, Working Paper 21, October 2002.

Williamson, J: *Inequality, Poverty and History*, cap1, Basil Blackwell, 1990

World Bank. World Development Report 2000, The World Bank, Washington DC, 2001

**Cuadro 1: Distribución % del ingreso de los hogares según quintiles, 2003**

	Quintiles del ingreso monetario per capita de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
ingreso independiente	1,6	4,3	7,6	14,2	72,3	100,0
• Empleadores	0,1	0,3	1,4	3,9	94,4	100,0
• Cta propia	2,8	7,7	13,0	23,2	53,3	100,0
salarios	5,6	11,3	16,0	22,3	44,8	100,0
pensiones	6,0	11,5	18,2	25,2	39,1	100,0
subsídios	36,3	28,1	21,2	10,9	3,5	100,0
otros	4,8	6,6	8,6	15,7	64,2	100,0
• Ingreso capital	0,7	1,8	4,3	12,3	80,9	100,0
Total	4,6	8,7	12,6	19,0	55,2	100,0

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2003

**Cuadro 2: Composición % del ingreso monetario por quintiles, 2003**

	Quintiles del ingreso monetario per capita de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
ingreso independiente	11,1	15,9	19,6	24,4	42,5	32,4
• Empleadores	0,3	0,6	1,7	3,1	25,7	15,7
• Cta propia	10,8	15,4	18,0	21,3	16,8	17,4
salarios	58,3	62,3	60,6	56,1	38,8	47,7
pensiones	8,8	8,8	9,7	8,9	4,7	6,7
subsídios	9,2	3,8	2,0	0,7	0,1	1,2
otros	12,7	9,2	8,2	10,0	14,0	12,0
• capital	0,6	0,8	1,3	2,5	5,6	3,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2003

**Cuadro 3: Distribución % del ingreso de los hogares según quintiles, 1990**

	Quintiles del ingreso monetario per capita de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
ingreso indepen	2,2	4,9	8,3	14,5	70,0	100,0
salarios	5,5	10,5	15,7	21,0	47,4	100,0
pensiones	5,5	10,5	15,6	26,9	41,5	100,0
subsidijs	26,9	24,0	20,6	16,6	11,9	100,0
otros	3,8	6,9	9,6	16,8	63,0	100,0
Total	4,4	8,4	12,5	18,8	56,0	100,0

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 1990

**Cuadro 4: Composición % del ingreso monetario por quintiles, 1990**

	quintiles del ingreso monetario per capita de hogares					Total
	1	2	3	4	5	
ingreso indep	14,8	17,5	19,9	23,1	37,3	29,8
salarios	54,0	55,0	54,9	48,8	36,9	43,7
pensiones	10,3	10,4	10,3	11,8	6,1	8,3
subsidijs	6,1	2,9	1,7	0,9	0,2	1,0
otros	14,8	14,2	13,3	15,5	19,4	17,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 1990

**Cuadro 5: Flujos de pobreza 1996 y 2001 (%)**

	Pobres 2001	No pobres 2001	Total
Pobres 1996	10,2	12,3	22,4
No pobres 1996	8,8	68,7	77,6
Total	18,9	81,1	100,0

Fuente: elaborado en base a encuesta panel Casen 1996-2001

**Cuadro 6: Ingresos monetarios, personas mayores de 65 años**

	% con ingreso	Ingreso mensual (miles de pesos)			
		promedio	Mediana (p 50)	Percentil 10	Percentil 90
Hombres	96,9	296,9	120,0	50,3	507,8
Mujeres	79,5	138,5	83,5	37,4	411,2
Todos	86,9	214,1	91,2	37,4	588,5

Fuente: Fundación de Superación de la Pobreza: Umbrales Sociales 2006, Santiago, 2005

**Cuadro 7: Resultados de la educación y oportunidades**

	Quintiles de ingreso per capita hogares					Total
	1	2	3	4	5	
% que asiste a educación preescolar, niños de 4 años	44,3	45,6	53,6	54,9	74,9	51,4
% en quintil superior de resultados del Simce 4to básico	9,0	12,6	17,3	23,4	40,5	20,0
% que cursa estudios de nivel medio a los 16 años	79,4	84,5	88,5	94,1	96,9	87,2
% en quintil superior de resultados Simce 2do medio (1)	6,7	12,8	12,8	22,8	48,4	20,5
% que no termina la educación media (2)	45,5	30,1	21,4	13,3	3,9	22,1
% con 600 y más puntos en la PSU (egresados 2004)	4,9	6,9	8,7	14,6	34,3	16,1
% que estudia en nivel superior a los 21 años	12,6	24,1	28,3	41,3	80,6	37,2
Indice resultados PSU por probabilidad egreso EM	8,1	14,6	20,7	38,4	100,0	
Indice del ingreso per capita	8,3	15,8	22,8	34,4	100,0	

Fuente: elaborado sobre bases de datos de Simce, grados respectivos, PSU 2005, Casen 2003

Notas, (1) se refiere a quintiles de ingreso total del hogar; los datos no permiten desagregar quintiles 2 y 3

(2) medido a los 21 años; supone que rezagados en estudios logran igual tasa de egreso que resto de estudiantes del nivel.

**Cuadro 8: Distribución ingresos individuales del trabajo, 2003**

	Media	Gini	90/10	90/50	10/50	% ocupados
Cuenta propia	391,3	47,4	7,00	2,69	0,39	11,3
salarios	269,1	43,7	5,33	3,12	0,59	63,2

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2003

Nota: Incluye trabajadores con 40 o más horas semanales e ingresos mayores que cero

**Cuadro 9: Ingresos laborales según niveles de escolaridad**

Años de escolaridad	Asalariados			Cuenta Propia		
	Promedio, M\$ 2003	P90/P10	% en total ocupados	Promedio, M\$ 2003	P90/P10	% en total ocupados
0-8	132,7	2,50	23,4	232,3	6,69	39,5
9-11	158,7	2,77	14,7	320,2	5,39	18,5
12	191,7	3,01	32,7	372,6	6,27	25,9
13-16	325,2	4,78	18,0	585,9	5,93	10,8
17 y más	682,3	6,61	11,2	1455,1	4,91	5,4
total	251,9	5,34	100,0	391,6	7,00	100,0

Fuente: elaborado sobre Encuesta Casen 2003

Nota: Incluye trabajadores con 40 o más horas semanales e ingresos mayores que cero

**Cuadro 10: Estructura de los hogares, 2003**

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	total
% unipersonales	4,1	3,5	8,9	10,9	18,7	10,0
% sin participantes en el mercado del trabajo	15,3	10,9	13,6	8,2	8,1	10,9
% con 1 participantes	53,7	45,2	34,9	35,7	35,4	40,2
% con 2 o más participantes (1)	32,2	45,3	56,2	61,6	67,6	53,5
% con conyuge (1)	74,1	76,8	76,0	76,4	77,7	76,3
correl educación pareja (1)	60,1	67,3	68,0	70,9	71,1	74,9
Hogares con >= 65	17,8	23,0	28,9	24,1	23,0	23,5
% con aporte económico (2)	77,8	73,3	66,6	62,2	66,1	68,2
% hogares con pensiones del Estado	10,9	13,3	18,5	18,6	16,2	15,5
Pensiones como % del ingreso (3)	61,3	47,2	42,4	36,4	32,5	41,7
Hogares con más de un núcleo	21,9	22,6	21,9	17,5	10,4	18,3
% con aporte ec, De núcleo secundario(4)	41,5	58,8	60,0	53,8	49,8	53,3

Fuente: elaborado sobre encuesta Casen 2003

Notas: (1) considera solo hogares con dos o más integrantes

(2) un tercio o más del ingreso monetario es aportado por adultos mayores

(3) en total de hogar que reciben pensiones

(4) un tercio o más del ingreso monetario es aportado por núcleo secundario

Gráfico 1: Pobreza según ingreso, 1960-2003  
(aproximación lognormal, en base a PIB p/c y Gini Santiago)

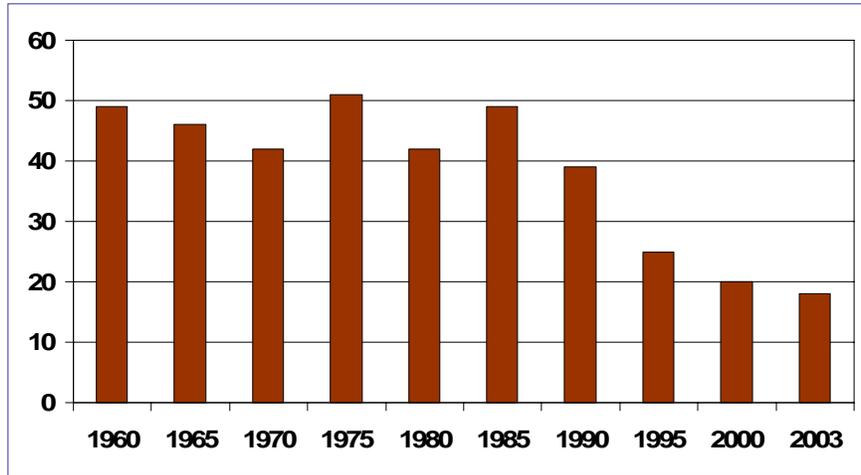


Gráfico 2: Impulso de crecimiento para reducción de la pobreza

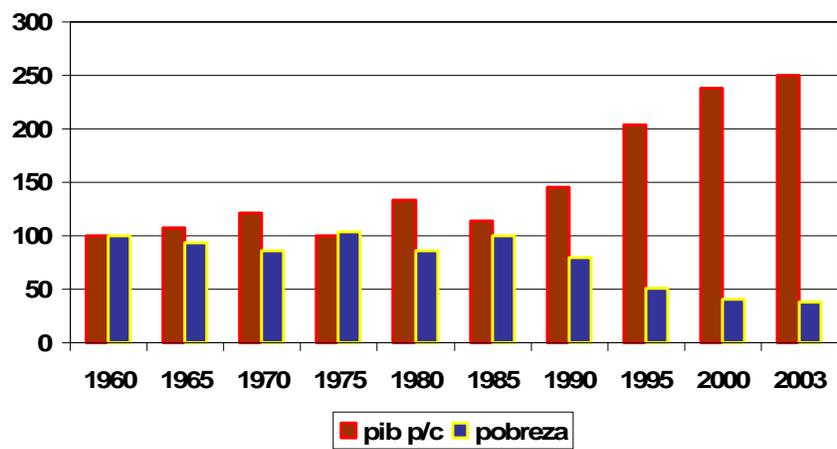


Gráfico 3: Desarrollo social precede reducción de la pobreza

