



Protección social, igualdad y construcción de un estado de bienestar en Chile

Pía Martín

15/06/2009
Protección social, igualdad y construcción de un estado de bienestar en Chile

08/06/2009
Política
La división de la izquierda de la Concertación y la crisis de la coalición

08/06/2009
Economía
Las dos almas de la UDI

01/06/2009
Política
De la Constitución Celda a la Constitución del Bicentenario

01/06/2009
Política
Presidenciales 2009: definiendo la ecuación entre continuidad y cambio

29/05/2009
Sociedad
Prescindir de los partidos políticos para (re)encantar a las nuevas generaciones... ¿esa es la cuestión?

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Situación actual o estado del arte del problema o línea de trabajo

Los Regímenes de Bienestar configuran un conjunto de instituciones, normas, actores e intereses estructurados, que generan derechos y obligaciones para los individuos. La provisión de bienestar surge de las distintas formas de articulación de tres actores: el Estado, el mercado y las familias (Esping Andersen). Esta distinción es fundamental para establecer cuánto mercado, cuánto Estado existen en el país y qué rol cumplen las familias en éste. La capacidad de desmercantilización (autonomía de los individuos respecto del mercado) de un determinado Régimen de Bienestar implica el reconocimiento de derechos sociales como un derecho ciudadano. Los Estados de Bienestar son la forma en que se consolida el Estado Social o Estado democrático de derechos. Las políticas sociales que los hacen efectivos ponen ciertos bienes básicos al alcance de muchos, garantizando así sus necesidades básicas. Dichas prestaciones se concretan en Sistemas de Protección Social, que tienen como objetivo organizar las coberturas de riesgos.

Al analizar el caso de Chile, hay un cierto consenso en que se pasó de un Régimen de Bienestar conservador-informal (similar al modelo corporativo), a otro liberal-informal. Liberal, porque el énfasis se ha puesto principalmente en el mercado e informal porque son las familias y redes sociales los principales mecanismos de protección (Barrientos, 2004). En la misma línea, de una fuerte presencia del mercado y los mecanismos informales de protección (familia y redes sociales), en base a un análisis de género se ha planteado que Chile tiene Régimen estatal-productivista, (Martínez, 2007), estatal, pues cuenta con tradición estatal en protección social, productivista, porque el mercado ocupa el rol central y basado en la familia tradicional, con menor participación laboral de la mujer que en el resto de América Latina.

Si bien Chile comparte los rasgos latinoamericanos de informalidad en la protección social, destaca la presencia del Estado, principalmente en educación y salud; los menores niveles de pobreza; el crecimiento económico y el alto IDH (Índice de Desarrollo Humano), que son destacados por diversos autores. Así se ha planteado que el modelo de bienestar chileno es un modelo 'híbrido' o que ha pasado desde un modelo autoritario excluyente a uno democrático inclusivo (Castells). O que es un país potencialmente Estado de Bienestar, dado su alto gasto social e IDH (Gough y Wood, 2004).

Sin embargo, hay una alta desigualdad en los ingresos y las oportunidades, lo que muestra las insuficiencias del mercado y el Estado. Esta es una articulación a revisar, principalmente redefiniendo competencias del Estado. La relación crecimiento-empleo-ingresos pierde fuerza como apuesta de desarrollo. La estrategia de crecimiento con equidad no logra su cometido en términos de equidad. La desigualdad constituye una de las principales críticas al modelo chileno.

Estas desigualdades son resultado de dos factores principales: una desigual distribución del ingreso asociada a un mercado laboral que continúa mostrando un alto nivel de desempleo, alta inestabilidad del trabajo asalariado, especialmente en el nivel educativo medio-bajo y bajo y baja capacidad de negociación de los trabajadores. Hay bajos ingresos promedio de los trabajadores y presencia de sectores medios con reducidos ingresos.

Segundo, muestra el efecto estratificador de las políticas sociales, que establecieron una clara diferencia entre quienes podían mercantilizar el manejo de riesgos, y quienes no y, por lo tanto, accedían a servicios estatales ('pobres servicios para los pobres'), donde la desigualdad refiere el acceso a servicios de calidad (salud y educación), que se van a traducir en falta de oportunidades; movilidad y discriminación de ciertos grupos de la población a un acceso igualitario a los beneficios sociales. La descentralización de los servicios no ha mejorado dicha desigualdad.

El gasto social ha sido el más importante instrumento corrector de estas inequidades, reduciendo la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre de 34 a 14 veces. De modo que esta es una característica adicional de la situación chilena, que corresponde al papel redistributivo que está jugando el Estado a través de sus políticas sociales, cuyo límite está dado por la disponibilidad de recursos fiscales.

Las desigualdades se expresan también en la capacidad para hacer frente a condiciones de riesgo, especialmente en la población más vulnerable, y la necesidad de generar paraguas de protección no sólo para los más pobres, sino también para las capas medias. Como lo muestran sucesivas encuestas panel (Mideplan, 2006), si bien la pobreza disminuye, hay una alta movilidad y una frágil distinción en la línea de pobreza entre pobres (con acceso a recursos públicos) y no pobres. Entre 1996 y 2006 tres de cada 10 personas transitó por la pobreza alguna vez, lo que muestra una alta vulnerabilidad en la población. Las personas que siempre fueron pobres en las tres olas del panel (pobreza crónica), son mayoritariamente mujeres (59,4%). Es decir, hay colectivos discriminados y políticas de cobertura insuficiente.

En cuanto a la desfamiliarización (autonomía frente a trabajo doméstico y de cuidado), las políticas son recientes y, aunque se ha avanzado, aún la proporción de mujeres que trabaja es baja. Para quienes tienen ingresos, se mercantilizan las labores de cuidado y trabajo doméstico, pero para las mujeres pobres, que son la mayoría, aún se familiarizan esas funciones. Pese a los esfuerzos por fortalecer la presencia de la política social en la vida de los chilenos y las chilenas, se ha producido un retiro del Estado como instancia de protección y promoción social, y una transferencia creciente de esa labor al mercado, siendo la familia un frágil espacio de protección frente a la precariedad tanto del mercado como del Estado.

Las constataciones en los déficits del mercado como actor central en el desarrollo del país; las insuficiencias del Estado, principalmente a la hora de generar igualdad de oportunidades; y el debilitamiento de la familia como instancia residual, de lo que no cubren mercado y Estado, en un contexto de creciente inseguridad de los ciudadanos, ha llevado a la discusión reciente sobre la necesidad de formular nuevas políticas sociales, basadas en derechos. Viejos riesgos asociados a la pobreza, y nuevos riesgos asociados a estos cambios en la familia, el empleo y los servicios públicos emergen. Ciertamente la recuperación

de la democracia trajo un reconocimiento de los derechos civiles y políticos, pero no así del ejercicio de los derechos sociales. Sin embargo, el futuro de la democracia parece enlazado a cómo se aborden los nuevos y viejos riesgos sociales

La implementación en Chile de un Sistema de Protección Social basado en Derechos, requiere un primer encuadre referido a la vinculación entre Estado y regímenes de bienestar. Ello, porque el Sistema de Protección que se desarrolle va a estar referido, obligatoriamente, a una concepción del bienestar, que genera derechos y obligaciones para los individuos. La implementación de una nueva arquitectura de la protección social exige un gran acuerdo político-social que determine qué riesgos se van a securitizar, para quiénes y con qué condiciones de financiamiento (o tributación).

En esta provisión de bienestar se articulan las esferas del Estado, el mercado y las familias. En Chile, la provisión del bienestar ha estado básicamente en manos del mercado y residualmente en las familias, siendo necesaria más participación del Estado.

Principales avances y dificultades. Nudos críticos que enfrenta el problema

A partir de la recuperación de la democracia, se ha ampliado el gasto social, reducido la pobreza y se han implementado cambios en las principales áreas de la política social como la reforma de la educación (1996); la creación del seguro de desempleo (2002); de Chile Solidario (2002); la creación del AUGE (2004) y la reciente reforma previsional (2007). Cambios necesarios, pero no suficientes.

Uno de los principales avances de la estrategia seguida desde los '90, ha sido la reducción de la pobreza e indigencia. Entre 1990 y 2006, según la Casen, la pobreza se redujo a más de la mitad (de un 38.6% a 13.7% el 2006) y la mantención de un alto gasto social en contexto de crecimiento económico. Por otra parte, el aumento de los recursos sectoriales, (se ha triplicado el gasto en salud y duplicado el de educación) y la ampliación del acceso a salud y educación mejoran en general los indicadores de desarrollo humano del país, que lo sitúan entre los países de punta de América Latina. También los avances en acceso a vivienda y cobertura de electricidad y agua potable, más el mejor acceso a bienes, configuran logros para la mayoría.

Sin embargo, la instalación de sistemas de protección privados (salud, educación, previsión), y la limitación de los recursos públicos, han hecho que las políticas públicas de protección se hayan focalizado en la población más pobre. Y se ha sido exitoso en ello. Los logros en la lucha contra el analfabetismo, la mortalidad infantil y el aumento de la expectativa de vida lo demuestran.

Se podría decir que las políticas públicas seguidas en los últimos 20 años, han: asignado al Estado el papel de garante de la estabilidad macro, subordinando la política social a la disciplina fiscal y presupuestaria centradas en las políticas macroeconómicas; han considerado a los extremos pobres y vulnerables como referentes básicos de la política social, desplazando a los trabajadores organizados o a los ciudadanos con derechos sociales y han tendido a reducir lo social a los problemas de la extrema pobreza. Esta conjunción de factores tiene como efectos: una desafección de los ciudadanos con el Estado; la consideración asistencialista de 'beneficiarios' y no de sujetos de derechos y la falta de cobertura de riesgos de los sectores medios, o de quienes transitan entre líneas de pobreza.

La focalización ha impactado positivamente en los ingresos de los sectores más pobres. Pero, es un mecanismo insuficiente para abordar los problemas de quienes no están clasificados como pobres. Dos terceras partes de las familias chilenas perciben ingresos inferiores al ingreso promedio nacional y menos

de la mitad se benefician con transferencias significativas (Casen 2003). En este sentido, la persistencia de políticas focalizadas sólo hacia los más pobres puede ser una opción regresiva, en especial si se considera la amplitud de sectores no pobres vulnerables, que se encuentran sin soporte ante los riesgos.

Por tanto, un primer desafío para la creación de un Sistema de Protección Social, es cambiar desde la actual preponderancia de políticas focalizadas hacia políticas universales más inclusivas, que consideren mecanismos de solidaridad y cooperación entre los sectores público y privado, facilitando movibilidades entre programas para enfrentar, especialmente, los problemas de aquellos sectores de la población que se encuentran apenas por encima de la línea de pobreza, pero experimentan graves riesgos de empobrecerse.

Un segundo desafío es fortalecer el cambio de la lógica de la asistencia y la carencia a la de los derechos, especialmente en el marco de la vigencia de los derechos económicos; sociales y culturales, no sólo como principio orientador de las políticas, sino como derechos exigibles y garantizados. En tercer lugar, está el desafío de la descentralización y de incrementar la participación de las familias y de la sociedad civil en las políticas sociales.

Nudos críticos

- Reforma Tributaria para el aumento del gasto social. Aunque se sitúa entre el 23 y 25% del PIB (por encima de la mayoría de los países de la región) está lejos de alcanzar las cifras de los países desarrollados.
- Deficiente provisión de servicios públicos. La desigualdad hoy día no se expresa en Chile en términos de cobertura, sino de calidad. Se deben determinar brechas de desigualdad territoriales y de grupos de población y mecanismos para reducirlas. La descentralización es un factor a considerar
- Generación de mecanismos de regulación y solidaridad entre sector público y privado.
- Dispersión institucional de la protección social, excesivos programas y diversidad de prestaciones de bajo monto. La separación y descoordinación de los diferentes elementos, impacta en que la mayoría de los programas focalizados de atención a la pobreza, no consiguen mantener a los beneficiarios de estos programas en un nivel "aceptable" de pobreza. ¿Cómo favorecer la articulación de los diferentes programas para que constituyan un sistema dentro del cual exista movilidad?
- Generación de un acuerdo político-social que determine qué riesgos se van a securitizar, para quiénes y con qué condiciones de financiamiento (o tributación). La configuración de una "malla de protección social" que provea de recursos y medios para la provisión de mínimos de subsistencia e inserción social. Este mínimo social garantizado debe ser un derecho universal.
- Vinculación de prestaciones contributivas y no contributivas. Debe transitarse de un modelo contributivo y asistencial a un modelo basado en la recaudación fiscal.
- Reconocimiento constitucional de derechos. Los derechos sociales implican una referencia directa a la actividad prestacional de los poderes públicos y, más concretamente, a los bienes y servicios emanados de las políticas sociales de vinculación entre derechos sociales y Estado de Bienestar o Estado Social. Debe haber un reconocimiento jurídico y constitucional de los derechos sociales como parte constitutiva del mismo Estado.

Planteamiento desde una perspectiva progresista para los próximos 4 años de Gobierno

Los desafíos en términos de políticas sociales están dirigidas a una mayor presencia del Estado en la provisión del bienestar, es decir, en los procesos de desmercantilización que van asociados a la instalación de derechos sociales y, por otra parte, a reducir los niveles de desigualdad. Las propuestas de Sistemas de Protección Social se encaminan como respuesta a esta situación.

Básicamente hay dos concepciones distintas para entender los Sistemas de Protección Social. Como un sistema estructurado en torno a transferencias o como un sistema estructurado en torno a la lógica de protección contra contingencias o riesgos específicos. En cualquier caso, la discusión que se genere en torno al Sistema de Protección Social deberá contemplar la necesidad de un acuerdo político social hacia dónde encaminar el bienestar de los chilenos y chilenas en el futuro.

Los distintos modelos de protección social conducen a distintos roles de las políticas públicas y relaciones distintas de los ciudadanos con el Estado. Desde una perspectiva socialista, la transición debe hacerse desde de un modelo contributivo hacia otro basado en la recaudación fiscal, pues es la única solución para garantizar la universalidad de las prestaciones y, por lo tanto, evitar el riesgo de la fragmentación y de la desigualdad. No se cubren contingencias, sino que se establece cobertura de riesgos a lo largo del ciclo vital y no sólo para los sectores pobres.

Las redes de protección debieran establecerse como un sistema flexible, como una red eficiente de protección que opera mediante mecanismos permanentes y eficaces. Ello, sólo es posible mediante contribuciones obligatorias o con cargo a impuestos generales, o una combinación de ambas, modalidad que hace más estable y equitativa la diversificación de riesgos, permite subsidios cruzados y establece mecanismos de solidaridad.

El Sistema de Protección Social debiera estructurar los esfuerzos tanto de protección como de generación de bienestar en un círculo virtuoso en el que confluya el conjunto de políticas sociales: educación, salud, pensiones y asistencia social. Es decir, este sistema no debiera pensarse sólo como subsidios o como una mejor articulación de lo que existe (programas, subsidios). Una simple sumatoria de lo que hay no logra articular cobertura ante los riesgos. Los avances que se han hecho en el AUGE, son un indicador de cómo debiera caminar el sistema, añadiéndole por cierto, el componente solidario del cual fue despojado. La reforma previsional es otro gran avance. Hay que progresar en educación.

Una propuesta que ha circulado, y es factible a corto plazo, es consolidar un sistema integrado de protección social con ingresos básicos garantizados, basado en un sistema simplificado de impuesto-transferencia, que reordene los programas de infancia; subsidio familiar; pensión asistencial; pensión mínima; subsidio a la vivienda y subsidio a servicios básicos. Así, sobre estas prestaciones básicas iniciales se irá construyendo una protección social de mayor alcance, a medida que se vaya fortaleciendo la atención y el respaldo social a servicios sociales de calidad.

Una propuesta de Sistema de Protección Social debiera insistir en la necesidad de acciones de cobertura universal. Si el argumento es solamente que existen restricciones financieras, se pueden concentrar las acciones públicas en prestaciones esenciales seleccionadas según criterios explícitos. Uno de estos criterios es la viabilidad y otro, que las prestaciones seleccionadas afecten la estructura de activos y oportunidades, de manera que las prestaciones constituyan verdaderos pisos de protección que vayan fortaleciéndose a medida que la sustentabilidad de la estrategia se robustezca. Cambiar la orientación de las políticas

públicas desde la visión focalizada hacia la universalidad, es la única forma de construir equidad y ciudadanía. Un requisito para la mantención y legitimación de sistemas universales es que sean servicios de calidad. Ello exige que el Estado actúe como garante, pues sin su concurso son inviables los dos cambios anteriores.

Los desafíos que plantea avanzar hacia un Estado de Bienestar en Chile, que tenga a su base un Sistema de Protección Social fundado en derechos, requiere un acuerdo político-social económico, que permita ampliar el gasto y estructurar institucionalmente el sistema. Los desafíos económicos (reforma tributaria), políticos (acuerdos sociales y de coalición) e institucionales (configuración del Sistema) requieren claridad en las propuestas y voluntad política de implementación.