

# ESTADO Y POLITICAS SOCIALES

## DEL ESTADO PROTECTOR AL ESTADO SUBSIDIARIO

OSCAR DÁVILA LEÓN\*

### 1. INTRODUCCIÓN

FRENTE A LOS GRANDES CAMBIOS que han experimentado los países latinoamericanos en general, y Chile en particular, a lo largo de estas últimas décadas, surge la reflexión en torno al tema de las políticas sociales y su vinculación con los modelos de desarrollo que cada país ha adoptado para ello, teniendo como una de las prioridades de las políticas sociales el tema de la superación de la pobreza y el generar mayores niveles de igualdad y equidad social.

Amplias discusiones rodean la consecución de estas metas y objetivos, siendo particularmente en torno a los mecanismos y estrategias adecuadas para su logro, partiendo del supuesto que no habrían quienes defendieran la mantención de niveles de desigualdad social al interior de un país o entre segmentos de población, con un discurso legitimante. Para alcanzar estas metas, los caminos no parecieran del todo claro y con amplios niveles de consenso. Pues en la discusión se introducen variadas temáticas que atraviesan al conjunto de relaciones sociales entre los diferentes actores que componen y participan del quehacer social, sea éste el rol que cumple el Estado y el gobierno vigente, los empresarios y la iniciativa privada, el modelo de desarrollo adoptado, las legislaciones en materias sociales, el rol y estado de los trabajadores y sus organizaciones naturales, los partidos políticos, entre otros.

De allí que al hablar de políticas sociales en el Chile de la década del noventa, se tiende sólo a relacionarlo y evaluarlas en relación con la disminución de la pobreza, con su correspondiente alusión a cuáles son los mecanismos o procursores de su disminución, poniendo la disyuntiva entre el rol cumplido por el gobierno mediante las políticas sociales, o el efecto generado por la vía del crecimiento económico. Incluso se ha llegado a cuantificar estos aportes de uno y otro, arrojando un 20% para el primero y un 80% para el segundo factor. La discusión en ese contexto continúa abierta.

Pero lo que no ha generado una discusión del mismo tipo e intensidad que la anterior, ha sido el plano de la justicia o equidad social, signada particularmente por la distribución de la riqueza e ingreso generada por el país, donde la evidencia demuestra que ésta no ha variado a lo largo de las últimas décadas. De allí que puede sostenerse que en Chile baja la pobreza e hipotéticamente puede erradicarse, pero la desigualdad no ha evolucionado, se ha mantenido, y en ciertos casos o períodos, aumentado.

Un funcionario de MIDEPLAN, recientemente señalaba los factores identificables en tres dimensiones que explicarían el avance de Chile en la disminución de la pobreza: i) una situación de equilibrio macroeconómico; ii) el crecimiento con estabilidad que ha permitido disponer de recursos fiscales adicionales para aumentar el gasto dirigido a programas sociales; y, iii) un conjunto sistemático de esfuerzos en favor de los sectores más pobres y grupos vulnerables (Ruiz, 1998:8). Como tareas pendientes en este esfuerzo de reducción de la pobreza, sólo se menciona el resolver el tema del desempleo juvenil. Nada se señala sobre la mejor distribución de la riqueza.

A partir de estas dimensiones, nos interesa reflexionar sobre el tema de las políticas sociales como principio integrativo societal, más allá de ser entendidas como instrumental técnico que posibilita en cierto modo la reducción de la pobreza; es pensar las políticas sociales no tan solo desde su aplicación concreta en estrategias de superación de la pobreza, sino que entendidas como el principio de igualdad social en un contexto determinado.

Detrás de ello se encuentra la noción que quizás dio origen al concepto de políticas sociales en términos modernos: en el reconocer una desigualdad entre diferentes agentes, representados en el capital y el trabajo, o entre los actores patrones y trabajadores. «La preocupación de las clases dirigentes por el

---

\* Asistente Social CIDPA VIÑA DEL MAR.

problema de la pobreza es ciertamente muy antigua. Sin embargo, la noción de “política social” del Estado —esto es, la idea de que el Estado *institucionalmente* debe intervenir de manera continuada y sistemática sobre las relaciones civiles en protección de los sectores sociales más desfavorecidos o vulnerables— es relativamente moderna. Y más moderna aún es la idea de que el “grupo-objetivo” de la política social del Estado debiera ser la población que vive en condiciones de “pobreza” o “extrema pobreza”» (Martínez y Palacios, 1996:11). Junto a ello, también subyace el supuesto que el agente llamado a cumplir el rol de protector de la parte más débil, debe ser el Estado, y a través de la historia lo ha sido —con diferentes énfasis y opciones—, pues el mercado es incapaz de cumplir con este rol de «igualador» social.

Una de las dimensiones de las políticas de protección es la superación de la pobreza y políticas redistributivas, las que pasan necesariamente por la implementación de ciertas orientaciones que vayan en beneficio de las familias más pobres del país. Es el caso de la distribución —o mejor dicho concentración— del ingreso (Cuadro 1 y 2), uno de los peores de América Latina (cf. CEPAL, 1997). Y relacionado a lo anterior, el tema de los sueldos y salarios que se cancelan a los trabajadores empleados, lo que incluso rompe un tanto el mito de que las personas indigentes y pobres son los desempleados, puesto que un número más que considerable de trabajadores empleados (formal e informalmente) se encuentran en la condición de pobreza, lo que lleva a pensar que por el solo hecho de tener un trabajo se deja de ser pobre. Es el cambio en la naturaleza de la pobreza, de pobres desocupados y «marginales» a pobres ocupados intensamente (Díaz, 1991). Además, se complementa a aquello, el hecho de que el 80% de los ingresos de los hogares es por concepto del pago del trabajo realizado (cf. OIT, 1996). Más agudas situaciones de precariedades en los ingresos del trabajo se da en los casos de las mujeres y de los jóvenes.

## 2. POLÍTICAS SOCIALES Y ROL DEL ESTADO

Al intentar una cronología histórica de las políticas sociales en Chile, diversos autores (Arellano, 1985; Martínez y Palacios, 1996; De los Ríos, 1997; MIDEPLAN, 1991), en general, han coincidido en caracterizar determinados períodos y procesos que influyeron en la definición de la noción de políticas sociales, desde finales del siglo XIX hasta nuestros días. A partir de los posibles orígenes del concepto de políticas sociales, se asoció a dos grandes ámbitos de intervención, o tenía relación con dos grandes dimensiones: i) una primera de ciertos indicadores de calidad de vida de la población, como pueden ser la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social; y, ii) lo relacionado con la dimensión del trabajo, sea la organización del mercado laboral, las condiciones de trabajo y las remuneraciones por concepto de él (Arellano, 1985:19-20).

Pero sin duda que la conceptualización y los componentes que podríamos asignar a las políticas sociales, son construcciones sociales que se van adecuando a los niveles de desarrollo de las sociedades, en donde algunas permanecen como dimensiones centrales, y otras dejan de cobrar la relevancia que en un momento histórico la tuvieron; en buena medida aquello se debe a los avances experimentados en las legislaciones laborales y sociales adoptadas por los países. Pero de manera global, estas dimensiones han transitado y permanecido a lo largo de un siglo. Más bien lo que ha variado son los mecanismos y formas de dar cuenta de ellas, ya sea desde el punto de vista de derechos sociales, como desde las respuestas experimentadas por el Estado y la forma que adquieren las relaciones sociales entre diversos actores. Tengamos en cuenta lo que significó las relaciones laborales entre empleador y empleado, previo y posterior a la dictación del Código del Trabajo en 1931, el que recogía las leyes sociales de la década de 1920.

En relación a ciertas fases en las cuales pueden enmarcarse las políticas sociales chilenas, una primera se visualiza desde fines del siglo pasado hasta la década de 1930, particularmente signada en 1931 con la dictación del Código del Trabajo en ese año. Es la fase correspondiente a enfrentar por parte del Estado y las élites dirigenciales de la época «la cuestión social», como una forma de dotar a los obreros de mejores condiciones de relacionamiento con sus patrones, en materias laborales de remuneraciones, contratos de trabajo, horarios y descansos, trabajo infantil y de las mujeres, condiciones

de seguridad, y también algunas prestaciones sociales como vivienda, y otras leyes de carácter social. En ese contexto, algunos problemas sociales «dejan de ser vistos como asuntos de caridad y pasan a ser considerados cuestiones de justicia» (Arellano, 1985:28). Esta fase define al Estado en su rol de *Estado Protector* de las clases trabajadoras y proletarias, dejando la constancia del supuesto de la relación desigual entre los representantes del capital y los del trabajo.

Un segundo período, denominado como del *Estado Benefactor*, en alusión a la expansión de los grupos medios de la sociedad chilena (más o menos entre 1932 y 1955), donde la fase anterior de la «cuestión social» favoreció fundamentalmente a la clase obrera; durante esta etapa, los grandes beneficiados serían los sectores medios que comienzan a configurarse como un sector social con amplia capacidad de negociación y presión hacia las esferas del Estado (Arellano, 1985). Corresponde al proceso de industrialización en lo económico, y a la democratización del país en lo político; donde el Estado «promovió el desarrollo industrial y creó las condiciones e instituciones necesarias para ello (entre ellas, la CORFO en 1939), lo que implicó a su vez un importante proceso de urbanización: la industrialización y la urbanización del país fueron acompañadas de fuertes procesos de integración y de democratización social y política» (Martínez y Palacios, 1996:181). De igual modo, se instauran otros beneficios e instituciones que favorecen a los trabajadores en materias sociales, como será las instancias que propician la construcción de viviendas para trabajadores, la medicina preventiva para trabajadores y sus familiares (y la posterior creación del Servicio Nacional de Salud), la ampliación de la seguridad social, el beneficio de la asignación familiar. Y además, uno de los rasgos más definidores del período lo constituye la ampliación significativa de la cobertura educacional, tanto primaria, secundaria y universitaria, y se «destaca durante este período, en términos de estructura social, un importante auge de la clase media, la que se conformó con los significativos contingentes de profesionales egresados de la “expandida” educación superior y los empleados de la creciente burocracia estatal y privada del país» (Martínez y Palacios, 1996:181).

Un tercer período, en la clasificación de Arellano, lo constituye la incorporación de los sectores populares entre 1964-1973, período ajustado a los gobiernos de la Democracia Cristiana y a la Unidad Popular. La premisa subyacente en este período, como rol del Estado, fue la de lograr ciertas tendencias que avanzaran hacia una mejor redistribución del ingreso, en beneficio de los sectores más desfavorecidos. Importantes avances se dieron en la salud y la seguridad social, como también en la tenencia de la tierra por parte de campesinos mediante la reforma agraria, y la tenencia de la propiedad urbana por el camino de la creación del área de propiedad social de las industrias. Puede definirse el período en base a un *Estado Redistribuidor*, haciendo la distinción entre la redistribución de la riqueza en cuanto a bienes y servicios de la sociedad (gobierno DC), para llegar más lejos aún en la redistribución del poder (gobierno UP), tanto económico como político (Martínez y Palacios, 1996). También pueden reconocerse significativos avances en la participación sociopolítica y gremial de los sectores populares y trabajadores, representados en la dictación de la ley de juntas de vecinos y la sindicalización campesina.

El cuarto período comienza con un quiebre en la continuidad histórica que habían tenido las políticas sociales en Chile desde principios de siglo, período largo de cerca de siete décadas que tuvieron como denominador común el principio de la expansión y perfeccionamiento de las políticas sociales, como también la incorporación de sectores sociales que hasta ese entonces se encontraban excluidos de ellas, y desde una ausencia del Estado a una mayor presencia en la definición y aplicación de políticas sociales. Arellano califica el período como *la retirada del Estado* (1974-1982, hasta el año que abarca su estudio), o también podría denominarse como del *Estado Ausente*, para caracterizar a todo el período del gobierno militar (1973-1989), e incluso cabría la calificación de *Estado Protector Patronal*. De cualquier modo, la acepción más precisa en cuanto al rol que definió el Estado en relación a la implementación de las políticas sociales, sería el de *Estado Subsidiario*. De allí que el «principio de subsidiaridad» adoptado por el gobierno militar, se concretizará en dos orientaciones y principios básicos: i) la focalización del gasto social dirigido a los sectores y personas más desfavorecidas, inaugurando la discusión (permanente hasta nuestros días) entre políticas sociales de carácter universal v/s focalizadas; y, ii) la privatización de ciertas áreas de la política social, desligándose el Estado de ellas y traspasándolas a la empresa privada y

al mercado su asignación, como fueron la educación, salud, previsión, vivienda (cf. MIDEPLAN, 1991). Con estos principios y su aplicación, no existe ningún acuerdo en cuanto a los logros que pudiesen experimentar las políticas sociales en la disminución de la pobreza, ya que al término del gobierno militar los niveles de pobreza y extrema pobreza eran muy superiores a los exhibidos durante 1970; ni tampoco habría acuerdo en que los beneficiarios de las políticas sociales fueran realmente los más pobres, pues en cierta medida algunos subsidios fueron destinados de preferencia a la clase media (el ejemplo más claro fue el subsidio habitacional).

El quinto período viene a corresponder al momento postdictatorial o de recuperación de la democracia en el país, pudiendo hacerse complejo la definición para el rol del Estado en esta fase, teniendo en consideración que los dos gobiernos de la concertación (1990 hasta la fecha), continuaron con la definición de un *Estado Subsidiario* en materia de políticas sociales, pero poniendo el énfasis en una política de crecimiento económico con equidad social. Los gobiernos de la concertación no alteraron los dos principios centrales del discurso neoliberal del gobierno militar, en orden a mantener los criterios de políticas sociales focalizadas y la permanencia de agentes privados en la implementación de éstas. No hubo alteraciones en materia de salud, educación, vivienda, previsión social, subsidios, entre otras. Lo que sí puede diferenciar a la política social de la anterior, es la selectividad de ciertas políticas, privilegiando algunos sectores sociales considerados como más vulnerables (niños, jóvenes, jefas de hogar, discapacitados, minorías étnicas, tercera edad); como a su vez, puede apreciarse un notorio aumento en el gasto social, llegando en algunos sectores a duplicar éste desde 1990 a 1997. A ello habría que agregar los logros en la disminución de la pobreza. Pero el énfasis y motor de la política social ha sido el paradigma del crecimiento económico y la mantención de ciertos equilibrios en los indicadores macroeconómicos.

Desde otro punto de vista, los distintos momentos y énfasis que ha asumido el Estado en materia de políticas sociales, tienen una estrecha relación con los modelos de desarrollo experimentados por ellos, y la forma en que se precisan sus sujetos preferentes de atención y/o preocupación estatal. De allí que todas las perspectivas de políticas sociales, tuvieron su influencia (en diferentes momentos históricos) al momento de encarar definiciones de conceptualización y/o intervención hacia los sectores más pobres de la población, lo que llevó (y lleva) a arduas discusiones en cuanto a las características esenciales que permiten definir a los sujetos potenciales de las políticas desde el Estado. De igual modo, existe una relación entre los modelos de desarrollo adoptados por los países y sus definiciones de políticas sociales a implementar. En cuanto a modelos de desarrollo y políticas sociales, en América Latina, Franco lo asocia a tres fases históricas : i) el de crecimiento hacia afuera, ii) el de sustitución de importaciones, iii) y el posterior al ajuste (pudiendo ser un nuevo modelo de crecimiento hacia afuera). El énfasis social en el primero correspondió entre «una cuestión de policía», pasando por una autoprotección privada y la noción de «crear la nación». En el segundo el énfasis social transitó entre la protección al trabajador asalariado y el «crear clase media». Y en el tercero el énfasis estaría en la inversión en capital humano. A nivel de paradigmas en políticas sociales, estaríamos en presencia de dos: el originado en la fase de sustitución de importaciones (dominante) y el paradigma de la fase posterior al ajuste (emergente) (Franco, 1996:10-12). Cada uno de ellos tendría ciertas características distintivas en sus definiciones y formas de operar.

El rol del Estado en la definición de políticas sociales y la caracterización que éste hace de los sujetos destinatarios de sus políticas, es un tema que continúa en discusión, no lográndose una completa claridad en cuanto al tipo de sujetos destinatarios de las políticas sociales estatales, ni tampoco a través de qué canales y estrategias serían las más adecuadas para lograr generar e implementar una política pública que pueda ser eficiente y efectiva. Este debate es muy actual y se encuentra en la agenda pública, de cara a alcanzar mayores niveles de igualdad entre los diferentes sectores sociales y los medios para su logro.

A modo de síntesis de la evolución que ha experimentado el concepto y la práctica del cómo han operado las políticas sociales en Chile, en grandes períodos, pueden sintetizarse en un primero caracterizado por las políticas sociales en expansión (1920-1973), un segundo de focalización de las políticas sociales (1973-1989), y un tercero de políticas sociales selectivas (1990-1995) (De los Ríos, 1997:42 ss.).

### 3. POLÍTICAS SOCIALES Y REDISTRIBUCIÓN

Dentro de los objetivos centrales de una política social moderna, se habla de una fuerte inversión en capital humano, contribuir a la erradicación de la pobreza y su sustentabilidad en el tiempo, y el tener la capacidad de proveer esquemas adecuados de seguridad social para prever variaciones de ingreso de las personas. Y desde el punto de vista de la gestión pública, se requiere de una integralidad en la política económico-social, caracterizada por el proveer de servicios básico, de infraestructura productiva y ejercer las funciones de descentralización, coordinación y participación de los agentes involucrados en ella (Ruiz, apuntes de clases).

Ya señalábamos que el objetivo de las políticas sociales no podía sólo entenderse como sinónimo de la reducción y/o erradicación de la pobreza, sino que siendo un componente fundamental, también lo es el principio genérico de avanzar en el tema de la igualdad (o para algunos, equidad) social. Entonces surge la pregunta de cómo puede avanzarse en hacer más igualitaria una sociedad, o cómo distribuir mejor los recursos que ella genera; como también, quién es el responsable de corregir posibles o reales desigualdades al interior de personas o grupos sociales determinados.

Sobre el cómo avanzar en el tema de la igualdad, en primer lugar, se ha hecho insistente la discusión en orden a procurar una mejora en la relación capital y trabajo, principalmente por la vía de un cambio en las relaciones laborales actuales. Como segundo, y complementaria acción, la inversión en capital humano, signado fundamentalmente en el tema educación, de invertir mayor cantidad de recursos en educación como componente del gasto social. Estas premisas pareciera que llevan implícitas algunos supuestos. El primero, dice relación con que la mejora en la relación capital/trabajo sería una acción para tiempo presente, la cual favorecería a los asalariados, ya que su mayor ingreso lo constituye lo percibido por la vía del trabajo, como fruto de él. En esencia, es una mejora en el valor del pago por el factor trabajo. El segundo, que la inversión en capital humano (en educación) es una acción que muestra sus frutos con rezagos, en tiempo futuro, y que como *consecuencia virtuosa* de una mayor escolaridad e instrucción formal de los trabajadores futuros, podrán acceder a mejores empleos y mejor remunerados, lo que traería consigo una redistribución funcional del ingreso. Es decir, a mayor escolaridad, mayor calificación, mejor empleo y mejor salario. Producto de esta lógica, el tercer supuesto estaría dado en que el mercado (del trabajo en este caso) sería capaz de regular, de mejor manera, *un nuevo trato* entre trabajo y capital, el cual estaría en mejores condiciones de reconocer esta nueva situación. Actualmente existe evidencia empírica de la segmentación en la generación de empleo, siendo necesario reflexionar sobre la calidad de los empleos que está generando la economía chilena, donde hay empleos para ricos (bien pagados) y empleos para pobres (precarios y mal pagados) (cf. OIT, 1996:21-24; Agacino y Escobar, 1997:107,129). Y como cuarto supuesto, o mejor dicho duda, en esta perspectiva cuál debiera o sería el rol del Estado, y qué instrumentos tendría para ello; pensando más allá de un ente generador de «marcos regulatorios».

También existen evidencias de la importancia de la inversión en capital humano, principalmente en educación formal, lo cual es un cierto garante de mejores inserciones laborales en el futuro. De acuerdo con Rosenthal, «a) cada año de educación formal significa un aumento de un 10% del ingreso en la vida adulta; b) los trabajadores adolescentes ya tienen, en promedio, un año menos de educación que sus pares; c) quienes trabajan entre los 13 y los 17 años tendrán dos años menos de educación que el promedio cuando sean adultos; d) el recibir dos años menos de educación básica implica ingresos mensuales 20% inferiores al promedio a lo largo de toda la vida activa, o una pérdida del equivalente a los ingresos correspondientes a seis años de trabajo» (Rosenthal, 1996b:30). Con esta referencia deseamos resaltar la importancia de la inversión en educación de la población, partiendo del supuesto de la igualdad de oportunidades en el acceso y el resultado de la educación de todos los ciudadanos, especialmente de los más pobres, como materia de preocupación del Estado, pues el acceso a la educación de los sectores más ricos no está amenazado.

Con todo, esta inversión en capital humano dará sus frutos a mediano y largo plazo, momento en

el cual podría avanzarse en el tema de la igualdad; por lo que aparece la interrogante de si *se puede hacer algo para ahora*. El crecimiento puede ayudar en la disminución de la pobreza, pero no ayuda en nada en aminorar la brecha de desigualdad social, representado en este caso en la distribución del ingreso (véase Cuadro 1 y 2); requiriéndose que el Estado cumpla un rol de «garante de la equidad» o «promotor de la igualdad de oportunidades para los ciudadanos» (CNSP, 1996:107).

Cuadro 1  
*Evolución de la distribución del ingreso monetario,  
según decil de ingreso autónomo, 1987-1996<sup>a</sup>*  
(porcentajes)

Distribución del Ingreso Monetario <sup>b</sup>					
Decil Ingreso Autónomo	1987	1990	1992	1994	1996
1	1.5	1.6	1.7	1.5	1.4
2	2.8	2.8	2.9	2.8	2.7
3	3.6	3.7	3.8	3.6	3.6
4	4.3	4.5	4.7	4.6	4.6
5	5.4	5.4	5.6	5.6	5.5
6	6.3	6.9	6.6	6.4	6.4
7	8.1	7.8	8.0	8.0	8.1
8	10.9	10.3	10.4	10.5	11.0
9	15.9	15.1	14.7	15.3	15.4
10	41.3	41.8	41.6	41.6	41.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
20/20 <sup>c</sup>	13.30	12.93	12.24	13.12	13.83

(a) Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

(b) Los ingresos autónomos corresponden a los ingresos provenientes de la posesión de factores productivos, es decir, a sueldos, salarios, jubilaciones, rentas, utilidades, intereses, etc. Los ingresos monetarios corresponden a los ingresos autónomos más las transferencias monetarias realizadas por el sector público, tales como las pensiones asistenciales, los subsidios únicos familiares y las asignaciones familiares.

(c) Relación entre el porcentaje del ingreso captado por el 20% más rico de los hogares y el porcentaje captado por el 20% más pobre.

FUENTE: MIDEPLAN, Encuestas CASEN 1987, 1990, 1992, 1994 y 1996. En MIDEPLAN, 1997.

Pudiéndose estar de acuerdo con estas premisas, pareciera que el Estado se encuentra en dificultades al momento de desplegar acciones y dispositivos que tiendan a esa finalidad, relegándose a una aplicación de ciertas políticas sociales bastante restringidas y que en el imaginario colectivo de las personas, especialmente las más pobres, no le asignan una mayor valoración, como se demuestra en un estudio cualitativo sobre los subsidios públicos (Martínez y Palacios, 1996); y en otros estudios cuantitativos que han logrado valorar el aporte de las transferencias monetarias públicas (no contemplándose las transferencias públicas no monetarias), y su incidencia en relación con los ingresos autónomos de los grupos familiares más pobres (cf. MIDEPLAN, 1997).

Cuadro 2  
*Distribución del ingreso, según quintiles, Chile 1942-1988*  
(porcentajes)

Años	Quintiles de Ingreso				
	I	II	III	IV	V
1942 <sup>a</sup>	2.3	7.2	13.1	21.6	55.8

1969 <sup>b</sup>	7.6	11.8	15.6	20.5	44.5
1978 <sup>c</sup>	5.2	9.3	13.6	20.9	51.0
1988 <sup>d</sup>	4.4	8.2	12.6	19.9	54.9

(a) Corresponde a una estimación realizada por Aníbal Pinto para la época.

(b, c, d) Basados en las encuestas de presupuestos del INE.

FUENTE: Humberto Vega, apuntes de clases.

El Estado ha aumentado el gasto social de manera considerable, llegando este año a cerca del 14% del PIB destinado a programas sociales (Ruiz, 1998) y que tiene la intención de seguir invirtiendo en mayor proporción en educación, salud, previsión social (jubilados y montepiados) y otras áreas. Pareciera que estos aumentos presupuestarios del gasto social son de bajo impacto y en el corto o mediano plazo no logran disminuir la brecha de la desigualdad. Inclusive, otro elemento a favor del gasto social, es que el Estado ha contado con importantes recursos para hacer efectivo dicho gasto social. Ciertamente es que no estamos en época ni contexto de realizar grandes cambios con carácter más estructural, por ejemplo, en el tema de la distribución de la riqueza. Valorizando una medida en beneficio de los pensionados, elevando las pensiones mínimas al equivalente del salario mínimo, representaría para el Estado un gasto anual de 100 mil millones de pesos, medida que favorecería a cerca de 450 mil pensionados (Mac-Clure y Urmeneta, 1997:28); la cual iría directamente encaminada a acortar las brechas de desigualdad, teniendo igualmente una repercusión en la distribución de la riqueza.

¿Es posible pensar este tipo de acciones de parte del Estado? Una de las pocas evidencias en América Latina en esta dirección puede encontrarse en el caso de Uruguay en la década de los noventa, siendo la excepción en el contexto latinoamericano, que logra crecer con altibajos, disminuir la pobreza y avanzar en el tema de la equidad, vía un mejoramiento en la distribución del ingreso (cf. Rosenthal, 1996a:14; CEPAL, 1997:42-43).

Cuadro 3  
*Distribución del ingreso urbano<sup>a</sup>*  
*Chile y Uruguay, 1990 - 1994*

País	Año	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Chile <sup>b</sup>	1990	13.4	21.2	26.2	39.2
	1992	13.6	20.7	25.2	40.5
	1994	13.3	20.5	25.9	40.3
Uruguay	1990	20.1	24.6	24.1	31.2
	1992	21.9	26.2	26.0	25.9
	1994	21.6	26.3	26.7	25.4

(a) Corresponde a la participación en la distribución del ingreso de los hogares urbanos, ordenados según su ingreso per cápita.

(b) Tabulaciones especiales de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) de 1990, 1992, 1994.

FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. En CEPAL, 1997:45.

El aumento de los ingresos de los jubilados y montepiados (a través de una Enmienda Constitucional a fines de la década de los 80), y la conservación del sistema de seguridad social, explican una buena parte de la disminución de la pobreza y mejor distribución del ingreso en Uruguay, teniendo en cuenta la estructura etárea de la población uruguaya. Es de interés seguir este caso en el mediano plazo, percibiendo el comportamiento de la economía y sus indicadores sociales, para ver la sustentabilidad de tales medidas a través del tiempo.

En Chile no se han apreciado grandes medidas que puedan ser consideradas como propiciadoras de una política redistributiva, en gran medida la preocupación central ha estado en la disminución de la

pobreza (con buenos logros hasta el momento) y el aumento del gasto social en determinadas áreas (principalmente en educación), pero estando aún ausentes medidas de índole más global, como pudiese ser un decidida política redistributiva, donde una de las acciones fundamentales tendrían que transitar por un mejoramiento sustantivo del mercado del trabajo y relaciones laborales, en orden a un mejor pago por el factor trabajo, amplitud en la seguridad social y protección al trabajador (cf. Hardy, 1997; Comisión Económica PSCH, 1998). De no producirse alguna medida que cambie las bases de la inequidad en el país, seguiremos a futuro preguntándonos ¿qué se puede esperar de las políticas sociales y el Estado, en materias de protección social?

VALPARAÍSO, JULIO DE 1998

## BIBLIOGRAFÍA

- AGACINO, RAFAEL y PATRICIO ESCOBAR (1997): «Empleo y pobreza: Un comentario sobre la experiencia chilena». *Tópicos* N°8. Santiago: CEDM.
- ARELLANO, JOSÉ PABLO (1985): *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- BARROS, PAULA (1997): «Exclusión social y ciudadanía». En: *Lecturas sobre la exclusión social*. Equipo Técnico Multidisciplinario N°31. Santiago: OIT.
- BEYER, HARALD (1995): «Logros en pobreza, ¿frustración en la igualdad?». *Estudios Públicos* N°60. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. LC/G. 1601-P. Santiago: CEPAL.
- (1997): *Panorama social de América Latina, 1996*. LC/G. 1946-P. Santiago: CEPAL.
- CLERT, CARINE (1996): «Género, pobreza y exclusión social en Chile». *Documento de Trabajo*. Santiago: SERNAM.
- (1997): «El enfoque de exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina». Inédito.
- COMISIÓN ECONÓMICA DEL PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE (1998): «Ciudadanía y desarrollo: Construyendo un Chile para todos». Documento de aporte al Congreso Extraordinario 1998 del PSCH «Clodomiro Almeyda». Santiago: PSCH.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1996): *La pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social*. Santiago: CNSP.
- DE LOS RÍOS, DANAE (1997): «Exclusión social y políticas sociales: Una mirada analítica». En: *Lecturas sobre la exclusión social*. Equipo Técnico Multidisciplinario N°31. Santiago: OIT.
- DÍAZ, ÁLVARO (1991): *El capitalismo chileno en los 90: Crecimiento económico y desigualdad social*. Santiago: PAS.
- FRANCO, ROLANDO (1996): «Los paradigmas de la política social en América Latina». *Revista de la CEPAL* N°58. LC/G. 1916-P. Santiago: CEPAL.
- HARDY, CLARISA (1997): *La reforma social pendiente*. Santiago: Ediciones Chile 21.
- MAC-CLURE, OSCAR y ROBERTO URMENETA (1997): *Evaluación de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social en Chile*. Equipo Técnico Multidisciplinario N°30. Santiago: OIT.
- MARTÍNEZ, JAVIER y MARGARITA PALACIOS (1996): *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*. Santiago: Ediciones SUR.
- MIDEPLAN (1991): «Evaluación de las políticas sociales en Chile, 1920-1991». *Documentos Sociales*. Santiago: MIDEPLAN.
- (1992): *Encuesta nacional de caracterización socioeconómica 1990 (CASEN)*. Santiago: MIDEPLAN.
- (1996): *Realidad económico-social de los hogares en Chile. Algunos indicadores relevantes Encuesta CASEN 1992-1994*. Santiago: MIDEPLAN.
- (1997): «Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1996. Resultados de la Encuesta de



- Caracterización Socioeconómica Nacional. Informe para la prensa». Santiago: MIDEPLAN.
- OIT (1996): «Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social en Chile». Taller de Exclusión Social. Santiago: OIT.
- ROSENTHAL, GERT (1996a): «La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo». *Revista de la CEPAL* N°60. LC/G. 1943-P. Santiago: CEPAL.
- (1996b): «El rol de los jóvenes en la reforma de las políticas públicas en América Latina». *Revista Iberoamericana de Juventud* N°1. Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud.
- RUIZ, REINALDO (1998): «El balance de un compromiso». *La Época*, Santiago, 26 febrero, p. 8.
- TEITOLBOIM, BERTA (1993): «Dimensiones y características de la pobreza». En: *CASEN 1992*. Santiago: MIDEPLAN.
- (1994): «Situación de la pobreza en Chile: 1987-1992». *Documentos Sociales*. Santiago: MIDEPLAN.
- TORCHE, FLORENCIA (1997): «Exclusión social y pobreza: Implicancias de un nuevo enfoque». En: *Lecturas sobre la exclusión social*. Equipo Técnico Multidisciplinario N°31. Santiago: OIT.