

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN UN MUNDO INCIERTO



GONZALO D. MARTNER, EDITOR

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN UN MUNDO INCIERTO

SEMINARIO INTERNACIONAL
SANTIAGO, 28 Y 29 DE SEPTIEMBRE 2006

GONZALO D. MARTNER, EDITOR

INDICE

Introducción: <i>Hacia nuevos horizontes en la protección social,</i> Gonzalo Martner. _____	5
Los desafíos de la protección social en un mundo incierto _____	39
1. <i>La protección social en la visión del gobierno de Chile,</i> Michelle Bachelet. _____	39
2. <i>Una invitación al debate desde los dilemas de Chile,</i> Carlos Ominami. _____	51
3. <i>Una reflexión desde la perspectiva del MERCOSUR,</i> Carlos Alvarez. _____	56
Las experiencias de Chile, Argentina y Francia _____	59
1. <i>Confluencias,</i> Mauricio Jelvez. _____	59
2. <i>Chile: hacia un sistema de protección social fundado en derechos,</i> Clarisa Hardy. _____	61
3. <i>Respuestas al malestar,</i> Sergio Micco. _____	83
4. <i>La experiencia argentina después de la crisis,</i> Norberto Ciaravino. _____	88
5. <i>Reflexiones sobre la experiencia francesa,</i> Michel Debout. _____	95
La reforma de salud en perspectiva _____	102
1. <i>El sentido de una reforma,</i> Álvaro Erazo. _____	102
2. <i>La protección social en salud,</i> Soledad Barría. _____	105
3. <i>La protección social y la reforma de salud: una visión crítica,</i> Guido Girardi. _____	111
4. <i>La universalización de los derechos de protección social en salud,</i> Daniel Titelman. _____	120
Los desafíos de la reforma previsional _____	127
1. <i>Las nuevas incertidumbres,</i> Jaime Ruiz Tagle. _____	127
2. <i>La reforma al sistema de pensiones,</i> Alberto Arenas. _____	129
3. <i>Seguridad social y propuestas de reforma al sistema de pensiones,</i> Andras Uthof. _____	137
4. <i>Riesgos sociales y ejercicio de los derechos,</i> Fabio Bertranou. _____	146

INTRODUCCIÓN: HACIA NUEVOS HORIZONTES EN LA PROTECCIÓN SOCIAL

GONZALO D. MARTNER¹

Este volumen recoge las ponencias e intervenciones del seminario “Los desafíos de la protección social en un mundo incierto”, organizado por la Fundación Chile 21, la Fundación Jean Jaures y la Fundación Friedrich Ebert (Chile) los días 28 y 29 de septiembre de 2006, con la idea de debatir estos temas teniendo a la vista la bastante abundante experiencia chilena reciente en la materia. En efecto, Chile se transformó, en el contexto de las reformas ortodoxas realizadas entre 1973 y 1989, en paradigma de modelo neoliberal temprano, anterior en origen a la era Thatcher-Reagan, y de privatización de la seguridad social y de los seguros de salud, así como de desuniversalización generalizada de los programas sociales.

La Presidenta Michelle Bachelet ha planteado el objetivo de conformar en Chile un *sistema de protección social* “desde la infancia a la vejez”. Este seminario contó con su presencia y con una exposición de su posición en la materia, que está llamada a marcar un hito al afirmar en esta ocasión que “la marca histórica de mi Gobierno va a estar dada por la consolidación de las bases de un sistema de protección social”.

Esta afirmación no es casual. Desde 1990 una estrategia de *crecimiento con equidad* ha ampliado el gasto social y desarrollado diversas reformas en esta área, en especial la reforma de la educación en 1996, el establecimiento del seguro de desempleo en 2002, la reforma de la salud en 2004 y el inicio del debate sobre la reforma del sistema de pensiones en 2006. Sin embargo, el gasto social no se ha ampliado lo suficiente en relación a las capacidades de la economía. En el cuadro 1 en anexo se reseña los gastos públicos a partir de la nueva clasificación

¹Profesor de la Universidad de Santiago de Chile, director del Programa de Protección Social en la Fundación Chile 21. Una versión más breve de este texto fue publicada en *Foro Chile 21*, n° 60, octubre 2006.

funcional provista por las Dirección de Presupuestos, la que indica que el gasto del gobierno central, si bien ha aumentado sustancialmente en términos absolutos, es en proporción del PIB un 0,9% más bajo en 2005 que en 1990 y un 6,5% más bajo que en 1987. La disminución del peso de las funciones tradicionales del Estado gendarme (de 3,9% del PIB en 1990 -último año en que el presupuesto fue fijado por la dictadura- a 3,3% en 2005, gracias a la disminución del peso relativo del gasto en defensa militar) fue absorbida por el incremento equivalente del peso de las funciones económicas (de 2 a 2,6% del PIB), es decir básicamente del gasto en infraestructura. Las funciones sociales se incrementaron de 12,3% en 1990 a 14,4% del PIB en el año 2000 para volver a caer en 2005 el 12,5 del PIB. Esto se explica básicamente por la disminución de la carga fiscal del sistema antiguo, sin que las holguras liberadas se hayan utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible y será objeto de corrección con la reforma al sistema de pensiones en preparación. El gasto en salud y en educación, en cambio, incrementaron su peso en un 1% del PIB cada uno como fruto de las reformas realizadas. Por su parte, los gastos en subsidios familiares y en empleo mantienen un peso sorprendentemente bajo en relación a las capacidades de la economía y a la experiencia comparada, lo que habrá de traducirse en fortalecimientos futuros de estas políticas públicas.

A su vez, la estructura de retribuciones salariales y del capital sigue siendo polarizada en extremo y persiste en Chile una especialmente desigual distribución del ingreso monetario de las familias, es decir una de las peores en el mundo, y una ausencia manifiesta de igualdad de oportunidades de desarrollar los proyectos de vida de cada cual, con una educación notablemente segmentada. Estos hechos mantienen en un alto nivel en la agenda pública la preocupación por la justicia distributiva y obligan a una reflexión más amplia sobre la viabilidad de la democracia sin una suficiente regulación social y ecológica de los mercados, capaz de actuar frente a las incertidumbres, que junto al impulso de acumulación, estos generan en todos los

intersticios de la sociedad.

En el siglo XX, en las economías de mercado y en las estatalmente centralizadas, este tipo de preocupaciones encontraron en el desarrollo de la *seguridad social* una respuesta significativa para mejorar el bienestar de los peor situados en la sociedad. Pero esta resulta por sí sola incompleta. La multiplicación de las desigualdades y de las incertidumbres económicas, demográficas, ambientales y sociales a escala global ha dado lugar a la reafirmación reciente de la noción más inclusiva de *protección social*.

La seguridad social tradicional se define como una combinación de seguro social y asistencia social, en que el Estado provee transferencias de ingresos o acceso a bienes específicos que se relacionan con la ocurrencia de eventos no controlables asociados a *riesgos contingentes* que enfrentan los individuos como enfermedad, invalidez, vejez sin ingresos, desempleo.

El concepto de protección social es más amplio y cubre no sólo esquemas de base estatal de transferencias de ingresos basados tanto en el seguro social como en la transferencia de ingresos por carencia de recursos, o bien basados en derechos universales o de ciudadanía. También incluye el vasto mundo de las redes de ayuda familiar, los servicios sociales basados en el voluntariado y las iniciativas comunitarias de autoayuda de variado espectro, muchas de ellas sustentadas en prácticas de reciprocidad. Siguiendo a Guy Standing, director del Programa de Socio-Seguridad de la Organización Internacional del Trabajo, “si la seguridad social se refiere a ‘la gestión del riesgo social por o para el individuo’, entonces puede decirse que la protección social, que incluye a la seguridad social, se refiere también a la ‘protección de lo social’: solidaridad civil, gremial y social. Todo sistema de protección social puede concederle a la seguridad social un papel amplio o mínimo, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo de bajo ingreso nacional. La *seguridad socioeconómica* es aún más amplia. Además de abarcar la protección del ámbito social de transferencias y servicios, se refiere también a ‘la protección económica de lo social’, introduciendo la economía en la sociedad a través de estructuras

de sistemas de regulación, protección y distribución que limitan la inseguridad social y económica, reducen las desigualdades y proporcionan pautas de oportunidades².

Los desafíos que ampliar la protección social representa para Chile fueron introducidos en el seminario por Carlos Ominami, co-presidente de la Fundación Chile 21 y senador del Partido Socialista, y en el contexto sudamericano, por Carlos Alvarez, presidente de los representantes permanentes del MERCOSUR.

El seminario dio lugar también a la discusión sobre la viabilidad de consolidar un sistema integrado de protección social con ingresos básicos garantizados, basado en un sistema simplificado de impuesto-transferencia, que reordene los programas de apoyo a la infancia, de subsidio familiar, de pensión asistencial, de pensión mínima, de subsidio a la vivienda y de subsidio a los servicios básicos, lo que fue expuesto de manera extensa por la Ministra de Planificación Clarisa Hardy y comentado por Mauricio Jelvez, economista del Centro de Estudios del Desarrollo y por Sergio Micco, vicepresidente del Partido Demócrata Cristiano. El jefe de gabinete del Ministro del Trabajo de la República Argentina, Norberto Ciaravino, y el miembro del Consejo Económico Social de Francia y de la Fundación Jean Jaures, Michel Debout, aportaron con su visión desde las experiencias de Argentina y Francia.

El seminario se propuso también realizar una reflexión sobre los avances y problemas de los sistemas de cobertura de los riesgos sociales principales, aunque sin abordar los temas de empleo, que fueron objeto de otro seminario reciente de la Fundación Chile 21³.

La Ministra de Salud Soledad Barría se refirió a la trayectoria de la reforma de salud iniciada en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, lo que fue introducido por Alvaro Erazo, ex

² Guy Standing, "Globalización: las ocho crisis de la protección social", en Claudia Dañan (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Editorial Altamira, Buenos Aires, 2004.

³Ver Ricardo Infante (ed.), *Chile: transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2006.

director de FONASA y director del programa de salud en Chile 21, y comentado por Daniel Titelman, de la CEPAL y Guido Girardi, senador del Partido Por la Democracia. Probablemente en el área de salud es donde con mayor vigor se ha presentado el debate en el Chile reciente sobre el sentido de la protección social: si acaso con énfasis primordial en la oferta pública de servicios o más bien en la provisión universal oportuna, de calidad y con protección financiera de las acciones preventivas y curativas de salud combinando prestadores públicos, privados con y sin fines de lucro. El director de presupuestos del Ministerio de Hacienda, Alberto Arenas, se refirió a los desafíos de la reforma al sistema chileno de pensiones, tantas veces señalado como ejemplo a seguir por los neoliberales, y que constituye más bien un caracterizado contraejemplo para lograr una universal cobertura de la vejez-invalidez y tasas adecuadas de reemplazo de los ingresos en el tránsito de la actividad remunerada a la jubilación, abordándose las técnicas de aseguramiento existentes y los problemas de cobertura en una economía con un sector informal y familiar significativo, con los comentarios de Jaime Ruiz-Tagle, director del programa de sistema de pensiones de Chile 21, Andras Utthof, de CEPAL y Bertrand Bertranou, de la OIT.

La variedad de las ponencias y su afincamiento en los procesos concretos de reforma dan al material recogido una gran riqueza para reafirmar que, frente a las incertidumbres individuales generadas por mercados cada vez más integrados y volátiles que fragilizan el lugar de cada cual en la sociedad, y frente a las incertidumbres colectivas que emanan de un sistema mundial carente de regulaciones suficientes, el fin esencial de una democracia social moderna debe ser, además de garantizar en cada nación las libertades y los derechos civiles y políticos fundamentales, lograr un crecimiento mejor distribuido; fomentar las actividades productivas, el emprendimiento y la innovación con respeto del medio ambiente y de los derechos sindicales, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores en la empresa; proveer igualitariamente los bienes públicos de consumo colectivo que hacen posible una buena calidad de vida urbana, seguridad y acceso a la cultura; organizar

solidariamente la cobertura de los riesgos sociales mayores (enfermedad, accidentes, cesantía, vejez, invalidez); transferir ingresos y capacidades básicas de subsistencia e inserción social a los carentes de recursos. Se trata de sustituir la sociedad de la codicia, en la que las otras personas son vistas básicamente como fuente de enriquecimiento, y la sociedad del temor, en la que los demás son vistos desde la desconfianza como amenazas,

Se trata de asegurar como un derecho una existencia digna a todos y cada uno de los ciudadanos por el solo hecho de serlo y formar parte de la comunidad humana, así como de garantizar una igualdad de oportunidades no distorsionada por el imperio de los privilegios para la realización de los proyectos de vida de cada cual, a través de la protección de la infancia, la educación, la formación permanente, el acceso a la cultura y a la recreación según se trate de las distintas etapas del ciclo de vida. Como lo señala aquí Michel Debout, la tarea de lograr una adecuada protección de los seres humanos para que cada uno pueda encontrar condiciones de vida y un lugar dignos en la sociedad, “está en el centro del porvenir”.

Sin embargo, vale la pena reseñar brevemente los avances civilizatorios de la historia económica y social contemporánea, pues suele hacerse en Chile afirmaciones sin fundamento respecto de las experiencias históricas de construcción de democracias sociales, especialmente por los adeptos a los dogmas neoliberales. Los llamados de Estados de Bienestar son un invento político y social relativamente reciente, aunque sus albores se remontan a la Europa del siglo XIX, y especialmente a la Alemania unificada de 1880, y luego a la Suecia que anudó después de la primera guerra mundial, y consolidó con la llegada de los socialdemócratas al poder en 1930, un compromiso social sin precedentes entre mercado y protección del trabajo.

En América Latina fue el Uruguay de inicios del siglo 20 y su política de no dejar solo en manos de los terratenientes los excedentes de la renta de la tierra el que tuvo un rol pionero, estableciendo Chile sus primeros sistemas de protección social en 1924, con trasfondo de emergencia mesocrática, inquietud militar y albores del movimiento obrero⁴.

Pero es después de la posguerra mundial de 1939-45 que las diversas democracias se han hecho cargo en proporciones crecientes ya no sólo de la tarea tradicional del Estado gendarme (seguridad interna y externa, sistemas jurídicos y de justicia), sino también del desarrollo de infraestructuras, de la masificación de la educación y la capacitación, de los seguros sociales (de vejez-invalidez, enfermedad, desempleo transitorio) y de los subsidios a las familias y a las personas necesitadas, nuevas tareas públicas en economías mixtas que configuraron los llamados Estados de Bienestar, generando un incremento global del peso del gasto público en la economía, como se observa en el cuadro 2.

La visión bismarckiana, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos sociales mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de no provocar transferencias *ex ante* (los impedimentos para acceder al trabajo no forman parte medular de los dispositivos de protección), al margen de la voluntad de trabajar. La visión británica de Beveridge, expuesta en el período de término de la Segunda Guerra Mundial, admite las transferencias *ex ante* hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de “solidaridad social” y no solo de “seguridad social”, dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan solo de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas tempranas de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente “universalista e incondicional” del Estado de bienestar⁵.

⁴Ver J. Samuel Valenzuela, “Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia”, en J. Samuel Valenzuela, Eugenio Tironi y Timothy R. Scully (eds.), *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Taurus, Santiago, 2006.

⁵Ver Philippe Van Parijs, , *Refonder la solidarité*, Les Editions du Cerf, Paris, 1996.

LA EVOLUCIÓN RECIENTE

Más allá de sus inspiraciones en el plano de las ideas, se realiza aquí, siguiendo trabajos previos, una clasificación de los modelos de Estado de Bienestar de los países industriales entre aquellos de tipo Nórdico (cuyo ejemplo clásico es Suecia), los de tipo Europeo intermedios (Francia, Alemania) y los de tipo liberal de menor envergadura (EE.UU, Suiza)⁶.

Los de tipo nórdico y europeo presentaron desde los años 1960 un elevado gasto público, un desempeño económico similar al de los demás países industriales, con una tasa de desempleo comparable, pero con mayor gasto estatal en educación, más altas transferencias de seguridad social y diferencias distributivas de ingresos sustancialmente menores que las de aquellos países de capitalismo liberal, como se observa en los cuadros 3 y 4 en anexo. Los Estados de bienestar nórdicos –de sello socialdemócrata clásico– se distinguen de los otros Estados de bienestar europeos y de los de tipo liberal por el mayor peso de la tributación directa, con una alta incidencia de los impuestos a la renta de las personas y a las utilidades de las empresas en su estructura tributaria, y por las menores desigualdades de ingreso que exhiben, sin que se encuentre evidencia de un desempeño económico menos dinámico.

El PIB crece de modo relativamente similar en los países desarrollados con alto gasto público y en los con menor gasto, o en todo caso las diferencias de tasas de crecimiento al interior de estos grupos de países son mayores que entre estos grupos. Y el bienestar ofrecido a su población es mayor, especialmente por la disposición de un más amplio volumen de bienes públicos y de transferencias de seguridad social a los más necesitados.

La comparación internacional muestra entonces que no existe un modelo único ganador en la obtención de un alto crecimiento y un elevado bienestar. Diversos países con un gasto público superior al 50% del PIB y muy amplias transferencias de seguridad social, financiados con altas tasas medias y marginales

⁶Sobre el rol de los Estados de Bienestar en el siglo 20 y su desempeño económico y social, ver Evelyne Huber y John D. Stephens, *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in the global market*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001. Press, Chicago, 2001.

de impuesto a la renta, se cuentan entre las economías más ricas del mundo en términos de PIB por habitante, con crecimientos mayores al promedio de los países industrializados y al de muchos países de gobiernos más pequeños que cobran menos impuestos.

Aunque este es un tema de recurrente controversia, existe suficiente evidencia para afirmar que en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas las con mayor crecimiento en las últimas décadas son las que tienen tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura y capital humano, y no los de Estados de menor peso en la economía. Es este un tema de estructura más que de nivel. Incluso la aplicación de tributos “desincentivadores” (alto impuesto a la renta y al patrimonio) no se traduce en un impacto sustancial de menor crecimiento⁷.

Otras mediciones revelan en el mismo sentido que las variables institucionales y las regulaciones públicas (protecciones laborales, salario mínimo, centralización de negociaciones) no tienen el rol esencial que algunos les atribuyen respecto al nivel de desempleo en las economías mixtas desarrolladas⁸. La regulación estatal que protege el empleo tiene poco impacto en el nivel de desempleo, aunque si incide en una menor velocidad de rotación de la mano de obra y una mayor duración promedio del desempleo. La disminución de las prestaciones de los seguros de desempleo tiene un impacto débil sobre el nivel de desempleo. Sistemas generosos han podido cohabitar con niveles de desempleo débiles, particularmente en Europa del Norte. Los resultados empíricos tampoco establecen una relación directa entre sindicalización y desempleo. Los sindicatos juegan en cambio un rol nivelador en materia de dispersión de salarios. En cuanto al salario mínimo, como señalamos, la evidencia tampoco arroja conclusiones definitivas y en diversos casos

⁷Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney y Norman Gemmel, *Journal of Public Economics* 74, 1999.

⁸Jean Paul Fitoussi, Olivier Passet y René Fressynet, *Réduction du chômage: les réussites en Europe*, Conseil D'Analyse Economique, n°23, La Documentation Française, Paris, 2000.

altos salarios mínimos conviven con bajas tasas de desempleo. Si bien las reglamentaciones estatales pueden jugar un rol en la explicación del nivel y evolución del desempleo, éste parece tan débil que no llega verdaderamente a explicar las diferencias entre países ni las razones de éxito de algunos. En materia de desempleo son en definitiva las dinámicas macroeconómicas y el “reparto social del trabajo” lo que explica su evolución.

Por su parte, los países del sudeste asiáticos lograron alcanzar un alto nivel de desarrollo económico en los 40 años que siguieron a su despegue a inicios de los años 60, con variadas intervenciones del Estado que acompañaron ese proceso y una distribución del ingreso relativamente igualitaria. Esta experiencia reciente de desarrollo exitoso refuerza la observación según la cual una distribución regresiva del ingreso y la ausencia de inversión pública en capital humano no ayudan al crecimiento, sino que lo desfavorecen.

En este contexto, el crecimiento económico de América Latina en los últimos 40 años ha sido especialmente magro. La brecha con los países industrializados se ha ampliado y también con los del este de Asia: el ingreso medio por habitante era en estos países orientales hace 40 años más bajo que el de América Latina y hoy lo supera ampliamente. Además de lento, el de América Latina ha sido un crecimiento accidentado y volátil, con bajas tasas de disminución de la pobreza y un nivel de desigualdad muy superior al del Asia. La identificación de las causas de este desempeño es materia de sistemática controversia, pero reúne un consenso de amplio espectro “el papel de tres factores que han adquirido o recuperado prominencia en la literatura técnica sobre crecimiento económico en las últimas décadas: la calidad de las instituciones, la generación del conocimiento técnico y su incorporación a los procesos económicos y el manejo del riesgo, tanto macroeconómico como social”⁹. Los países latinoamericanos no han tenido Estados de Bienestar en exceso, sino muy magros para su salud social y también económica. Los populismos latinoamericanos se han alimentado del estilo

⁹Guillermo Perry, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*, Banco Mundial, Washington, 2005.

retórico, pero sobre todo de la voluntad de ofrecer prestaciones generosas pero sin las contrapartes financieras apropiadas, a las que sus clases dominantes han sido siempre reacias: las responsabilidades tributarias no suelen estar en los decálogos de conducta de los económicamente poderosos en el continente.

Por su parte, las comparaciones de crecimiento en los últimos treinta años para diversas regiones del planeta que han experimentado evoluciones contrastadas permite concluir que una presencia significativa del Estado hace más que preservar a las poblaciones nacionales de los choques externos. Puede también ser un factor de protección de la competitividad en la economía globalizada¹⁰.

La globalización no implica necesariamente una declinación general del peso del Estado-Nación, aunque sí su reformulación en profundidad. Los intercambios comerciales crecientes (el comercio mundial crece sistemáticamente más que el PIB mundial), la ampliación de las inversiones extranjeras directas y la conformación de conglomerados mundiales cada día más poderosos y despegados de sus bases nacionales iniciales, la financiarización global de la economía, las migraciones sin control, aumentan la vulnerabilidad económica. También la aumentan el “nuevo desorden mundial” introducido por las llamadas guerras preventivas promovidas por la actual

¹⁰Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, “la evidencia cruzada de la relación entre apertura y tamaño del gobierno central, medido por gasto e impuestos, demuestra que en el largo plazo no hay conflicto entre apertura y gasto gubernamental. Las economías abiertas no son economías de *laissez faire*. Más aún, en promedio, los gobiernos de economías abiertas gastan una proporción del PGB significativamente más amplia y recolectan los impuestos adicionales necesarios. ¿Pero qué pasa en el corto plazo? (...) Después de controlar por cambios en el ingreso per cápita, que tiene un efecto positivo e independiente sobre el tamaño de los presupuestos de gobierno, un incremento de la apertura tiene un efecto positivo y significativo sobre el gasto de gobierno, los ingresos tributarios totales y el ingreso por impuestos directos (...). En la última década, la globalización y los presupuestos de los gobiernos centrales se incrementaron mano a mano. Mientras más rápido el patrón de globalización, más amplio fue el incremento en el gasto y tributación del gobierno central. No hay evidencia de que la globalización esté causando una retirada del Estado-Nación. Por el contrario, la globalización está planteando demandas acrecentadas sobre los presupuestos de los gobiernos centrales, y los gobiernos están respondiendo a esas demandas”, en Department of Economic and Social Affairs, ONU, *World Public Sector Report. Globalization and the state*. Nueva York, 2001.

administración norteamericana¹¹.

En este contexto, un sector público más vasto, especialmente en el ámbito de las políticas de protección social, constituye un contrapeso compensador apropiado. Dani Rodrik constató que el grado de apertura de principios de los años sesenta ofrece una muy buena predicción de la expansión del sector estatal en el curso de los tres decenios siguientes. En el caso de los países de altos ingresos, la correlación más robusta es entre apertura comercial y gastos en seguridad social y en el caso de los países más pobres entre apertura comercial y consumo público, países en los que la dificultad de administración de programas de transferencia induce más gasto social público directo, manteniéndose que la asociación es entre mayor riesgo externo y mayor protección social.

Estas conclusiones son relevantes, al constatarse que las relaciones entre gobierno y mercado pueden ser complementarias más allá de las funciones tradicionales de provisión de bienes públicos, de orden, ley y derechos de propiedad, pues “el ámbito de acción del gobierno ha sido más amplio, no más pequeño, en las economías que toman mayores ventajas de los mercados mundiales”, mientras “la evidencia considerada sugiere que las razones tienen que ver con la provisión de seguridad social”. Las economías más abiertas tienen una mayor exposición a los riesgos que emanan de las turbulencias de los mercados mundiales, por lo que un mayor gasto público en estas naciones cumple una función de aislamiento frente a dichos riesgos, en la medida en que el sector gubernamental es un sector “seguro” en términos de empleo y de compras al resto de la economía relativamente al sector sujeto al comercio internacional. Por tanto, en los países significativamente afectados por choques externos, el gobierno está llamado a mitigar el riesgo coordinando una mayor proporción de los recursos económicos¹².

No obstante, en palabras de Pierre Ronsavallon, “es el *derecho* más que el contrato social de la empresa el que puede

¹¹Tzvetan Todorov, *El nuevo desorden mundial*, Ediciones Península, Barcelona, 2004.

¹²Dani Rodrik, “Why do more open economies have bigger governments?”, *Journal of Political Economy*, vol. 106, n°5, 1998.

y debe hoy día ser el vector del progreso social para reducir las desigualdades de situaciones materiales o de estatus. Es necesario pensar en términos del derecho del hombre a trabajar. Es desde el exterior de la empresa y no al interior de ella que se juega la homogeneización del mundo trabajador (...). Esta identificación del Estado-providencia con una especie de *sociedad aseguradora*, está llegando de esta manera a su fin. Asistimos hoy día a una separación progresiva de dos universos: el de la seguridad social y el de la solidaridad. Las evoluciones demográficas, la disociación creciente entre la esfera de los cotizantes y de los que tienen derechos, el conocimiento acrecentado de las diferencias entre los individuos y los grupos, se conjugan para sacudir violentamente la visión aseguradora de la solidaridad. Dichas evoluciones conducen en cambio a hacer necesario un enfoque más directamente político de la solidaridad”¹³.

La readecuación de los Estados de bienestar ha supuesto su adaptación a las nuevas realidades económicas, y no su reducción como lo ha postulado la corriente neoliberal, y la deliberación democrática sobre su futuro, incluyendo una reanimación del debate sobre los criterios de justicia distributiva que deben orientar las políticas públicas en este enfoque *más directamente político de la solidaridad*, enfoque que a su vez se aviene más con el carácter heterogéneo y desigual de las economías latinoamericanas. No es en la reproducción de los modelos neoliberales donde se encuentra la mayor prosperidad, ni ciertamente la mayor equidad social en la historia económica reciente, sino en aquel de Estado democrático y social de derecho, especialmente el de Europa del Norte.

ESTADO DE BIENESTAR Y REDISTRIBUCIÓN

El crecimiento es generador tanto de desigualdades como de los medios para disminuirlas. Siguiendo a Robert Solow, “una política orientada al crecimiento suscitará, aunque no deliberadamente, el efecto lateral de deterioro de la distribución del ingreso, acrecentando la participación de las utilidades, y

¹³Pierre Ronsanvallon, *La globalización exige un nuevo contrato social*, PNUD, Santiago, 2000.

en consecuencia de los sectores de altos ingresos, dentro del ingreso nacional del país. Este resultado debe ser aceptado, toda vez que en caso contrario no puede existir una política orientada al crecimiento. Pero un gobierno al que le interesen los aspectos de justicia y equidad y que quiera promover un grado razonable de igualdad en la distribución del ingreso procurará encontrar fórmulas para compensar este efecto lateral, no buscado, de una política orientada al crecimiento¹⁴.

Para los neoliberales el tema de la desigualdad no sería uno en tanto exista movilidad social. De hecho, consideran que la existencia de desigualdades es “un incentivo para progresar y salir de la pobreza”. Y que el verdadero problema no sería el de las desigualdades de ingreso o de riqueza sino el de la pobreza, tema en el que debieran concentrarse las políticas públicas, con la educación como candidato número uno en tanto mecanismo que incrementaría la productividad y por tanto la remuneración de los más pobres.

Se ha vuelto popular atribuir a la educación capacidades de generar una mejor estructura distributiva. En efecto, la desigual dotación de factores productivos, incluyendo el de capacidades humanas perfeccionadas mediante procesos educativos, explica de modo importante la desigualdad de ingresos. Sin embargo, es la distribución de las oportunidades de educación pertinente y de calidad, su estructura de oferta y demanda, su segmentación dinámica, lo que determinará el impacto reductor o amplificador de las desigualdades de ingreso. En determinadas circunstancias, incluso la mera expansión de servicios educativos puede llevar a sobreofertas de fuerza de trabajo calificada en áreas que no lo requieren y a deterioros distributivos en segmentos medios de la distribución. Lo que no quiere decir que no sea importante el mejoramiento de la calidad de la educación y el acceso sistemático a una mayor calificación laboral.

El punto crítico sigue siendo la desigualdad en la “dotación inicial” de factores productivos y derechos de propiedad. El mercado no corrige espontáneamente estas desigualdades

¹⁴Ver Robert Solow, “Combinando crecimientos de productividad con equidad”, en *Crecimiento con Equidad*, Editorial Universitaria, Santiago, 1993.

iniciales. En palabras de Assar Lindbeck, “el poder económico refleja una relación desigual, asimétrica, entre los distintos agentes económicos”, definido este poder como la capacidad relativa de los distintos agentes, individuos e instituciones para dominar el uso de los recursos económicos, y está relacionado con los derechos de propiedad existentes en un sistema económico, es decir “los derechos de acumular, desacumular y disponer de los activos físicos y financieros (capital)”¹⁵.

En una economía de mercado, la distribución factorial de los ingresos puede considerarse determinada por tres circunstancias: la distribución de la propiedad de los distintos factores productivos; los rendimientos de dichos factores y la intensidad de uso de la capacidad de estos factores. El capital y el trabajo como factores de producción dan lugar a retribuciones bajo la forma de ingresos: intereses, utilidades, rentas, en el caso del capital y salarios en el caso del trabajo. Estas retribuciones son desiguales según la dotación, rendimiento e intensidad de uso dado individual y socialmente a los factores de que se dispone.

En las economías de mercado, las desigualdades de ingreso tienden a agravarse más allá del hecho que al inicio de la carrera no todos están igualmente dotados para la competencia, al remunerar significativamente mejor a los agentes económicos de mayor productividad marginal¹⁶. Adicionalmente, a medida que un país se hace más próspero a través del crecimiento de su producto, la heterogeneidad en la dotación productiva (en tierra, capital físico y trabajo calificado) y en su rendimiento e intensidad de uso acentúa las disparidades en los ingresos que derivan de la actividad económica de mercado.

El problema central para la vida democrática es que “la alta concentración de la propiedad de bienes puede influir en la política pública e incrementar la desigualdad del ingreso. En una sociedad en donde la propiedad de bienes está concentrada en una pequeña élite, los propietarios de bienes pueden usar

¹⁵Ver al respecto Assar Lindbeck, *Desigualdad y política distributiva*, Oikos-Tau, Barcelona, 1975.

¹⁶Un completo tratamiento del problema distributivo en la tradición neoclásica anglosajona se encuentra en James E. Meade, *La economía justa*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.

su riqueza para presionar al gobierno con el objeto de obtener políticas comerciales favorables, incluyendo tipo de cambio, programas de gastos y tratamiento impositivo preferencial de sus activos. Estas políticas darán como resultado rendimientos más altos para los bienes de propiedad de los ricos y rendimientos más bajos para los bienes pertenecientes a las clases menos acomodadas, incrementando con ello la desigualdad del ingreso. Asimismo los bienes pueden ser usados como garantía para tomar préstamos e invertir; por lo tanto, la desigualdad en la propiedad de bienes limitará la capacidad de los pobres para tomar préstamos e incrementar su ingreso de por vida perpetuando la pobreza y la desigualdad del ingreso”¹⁷.

Si el sistema político decide aminorar en alguna proporción la brecha distributiva resultante del funcionamiento del mercado de factores de producción, no existe otra alternativa que *actuar respecto a la concentración de los activos*.

Desde una perspectiva gradualista, en el corto plazo podrá provocar algún efecto una política de promoción de la competencia y de regulación antimonopólica contundente, impidiendo las barreras a la entrada de actores económicos, y una política de asignación del crédito que permita acceso a los activos existentes o a nuevos activos a quienes no lo tienen y están en condiciones de darle un uso productivo con razonables grados de eficiencia (por vía directa de la banca pública o por la banca privada con sistemas de garantías públicas, dado que la selección adversa que practican los mercados de crédito en detrimento de los productores de pequeña escala o sin garantías). La política económica debe orientarse a promover la multiplicación de capacidades de producción que desafíen la concentración económica, o bien regularla estrechamente cuando las economías de escala la justifiquen, junto a intervenciones públicas eficientes para aminorar las asimetrías de información. Fundamental es también regular los mercados incompletos de crédito y establecer un control social de los sistemas financieros,

¹⁷Sanjeev Gupta, Hanid Davoodi y Rosa Alonso-Terme, “¿Afecta la corrupción a la desigualdad del ingreso y a la pobreza?”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, n°39, 1999, p. 55.

que se constituyen en instrumentos privilegiados de la dinámica de concentración del capital¹⁸. También debe la acción económica pública orientarse a promover la innovación y extenderla a todo el tejido productivo, evitando su centralización en la gran empresa, pues se estima que invertir en progreso técnico tiene una rentabilidad social que duplica su rentabilidad privada¹⁹.

En el mediano y largo plazo, redistribuir la posesión de activos significativos no ganados por actividad económica propia requiere aplicar impuestos a la herencia (excepción hecha de los bienes personales) que permitan inhibir al menos en parte la transferencia sin otro mérito que el parentesco de la propiedad de grandes activos productivos a personas que no han desempeñado función económica alguna para obtenerlos.

Además, una adecuada regulación por los poderes públicos democráticos debe incluir procedimientos modernos de redefinición de los derechos de propiedad sobre los activos productivos (a no confundir con la propiedad privada de bienes personales) y establecer responsabilidades sociales de la empresa con sus trabajadores y respecto del respeto al medio ambiente y al entorno urbano en que funciona, aminorando el peso como factor de poder de la posesión concentrada de activos en la vida social.

La expansión de la *responsabilidad social de la empresa* está llamada a complejizar el rol maximizador de utilidades para sus accionistas, ampliando sus fines. En una sociedad postcapitalista abierta y basada en la información, “la firma no tiene que competir simplemente por utilidades sino por nuestra confianza. Para obtenerla, debe abandonar la maximización de utilidades, e incluso la satisfacción del accionista, como los objetivos únicos de la organización. Su misión explícita debe residir en otros aspectos: calidad del producto, satisfacción del consumidor, prácticas de negocios éticas, políticas ambientalmente amigables, por ejemplo”²⁰.

¹⁸Sobre estos aspectos, véase Joseph Stiglitz, *Wither Socialism?*, MIT Press, Cambridge Mass, 1995, y Guillaume Duval, *Le libéralisme n’a pas d’avenir*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

¹⁹Dominique Guellec, *Economie de l’innovation*, Editions La Découverte, Paris, 1999.

²⁰Geoffrey M. Hodgson, *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Routledge, Londres, 1999.

Pero convengamos que, más allá de políticas anticoncentradoras de la posesión de factores de producción del tipo mencionado, y asumiendo que no se desea bloquear el dinamismo económico con redistribuciones generalizadas y drásticas de activos, amén de su viabilidad política y efectos colaterales indeseados, la estructura distributiva de los ingresos seguirá probablemente siendo insatisfactoria desde un punto de vista de criterios de justicia más o menos exigentes. Una política de redistribución de los ingresos en una economía de mercado deberá entonces establecer una cadena de intervenciones.

En primer lugar, deberá utilizar políticas *para influir en distribución factorial del ingreso, es decir en la generación y uso de los ingresos de los factores de producción (capital construido y trabajo)*:

- en materia de ingresos del capital, estimulando su ahorro y canalización a la reinversión, penalizando tributariamente su destino al consumo (en palabras de Alain Lipietz “a un empresario que viviera en sandalias y tenida sencilla y no consumiera nunca el dinero que gana, reinvirtiéndolo en su totalidad para crear empleos, desde el momento en que respeta la legislación social y ambiental, no se ve porqué hacerle pagar un impuesto sobre este dinero que consagra a los demás”²¹);
- en materia de ingresos del trabajo, prohibiendo las discriminaciones salariales para misma productividad, estableciendo salarios mínimos que incrementen los ingresos salariales de mercado más bajos (con eventual diferenciación para los más jóvenes y de mayor edad) y disminuyendo las brechas de productividad. Aquí si interviene la educación y la capacitación, junto a los demás factores que influyen en la dotación, el rendimiento y la intensidad de uso de las “capacidades humanas de trabajar”, en especial la implicación en la empresa, la condición de salud, las condiciones de seguridad para enfrentar los riesgos;
- en materia de asimetría de poder existente a favor del

²¹Alain Lipietz, *Refonder l'espoirance. Lessons de la majorité plurielle*, Editions La Découverte, Paris, 2003, p. 149.

capital en la empresa, equilibrándolo a favor de los asalariados en el propio mercado de trabajo, con acciones públicas que disminuyan el desempleo (incluyendo las políticas de empleo público y social), junto a una mayor capacidad sindical de negociación colectiva de los ingresos y de las condiciones de trabajo.

En segundo lugar, una política redistributiva en una economía de mercado deberá abordar acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso de los factores de producción y el ingreso monetario disponible*, es decir la aplicación de impuestos directos (a las utilidades del capital y a los ingresos salariales más altos) para transferirlos a las personas de más bajos ingresos. Este es el mecanismo más típico de los Estados de Bienestar.

En tercer lugar, una política redistributiva en una economía de mercado deberá abordar acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso monetario disponible y el ingreso real disponible*, como los impuestos indirectos diferenciados y el subsidio del precio de bienes y tarifas de servicios ampliamente consumidos por los grupos de menores ingresos;

En cuarto lugar, se deberá establecer políticas de redistribución que intervienen en *el eslabón entre el ingreso real disponible y el bienestar en un sentido más amplio* (condiciones cualitativas de trabajo, recreación, acceso a bienes públicos urbanos y culturales, calidad del medio ambiente, libertad personal, capacidad de influir en las decisiones políticas y administrativas), es decir la provisión amplia de bienes públicos sin sustitución cercana por bienes privados al alcance de las personas de más altos ingresos..

Colaborará al esfuerzo redistributivo el fortalecimiento de mecanismos de seguro y mutualización de riesgos como el desempleo, la enfermedad o la vejez sin ingresos, que son indispensables para los asalariados sin patrimonio y que afectan con más frecuencia a los más cadenciados, que es otra de las características de los Estados de Bienestar²².

La sociedad justa y civilizada no puede ser una sociedad de mercado, sino una en la que sus miembros son portadores de

²²Robert Castel, "Elargir l'assiette du financement", en *Problèmes Economiques*, 2493-2494, noviembre 1996.

derechos ciudadanos, civiles y políticos, y también de derechos económicos, sociales y culturales que se proponen hacer posible la inserción de todos en la sociedad al margen de los resultados de su participación en el mercado, institución que debe remitirse a su esfera específica de coordinación de los intercambios pero no ser el eje de organización de la vida social.

Se trata de concentrar la acción pública en la obtención para todos de “capacidades de funcionar” en la vida en común que sean juzgadas pertinentes y no considerar otras que se entienden son del dominio de la responsabilidad y preferencias individuales. No se trata entonces solo de ofrecer a los excluidos del mercado recursos, que cada cual emplea según sus preferencias, o bien proveer oportunidades que cada cual aprovecha o no, sino de mantener mediante programas integrados y sistémicos de inserción un esfuerzo sistemático para garantizar determinadas capacidades básicas de funcionar (nutrición, vivienda, salud, educación, cultura, recreación, bienes ambientales), lo que incrementa su bienestar y también la productividad y el crecimiento.

UNA NUEVA ECONOMÍA PLURAL

Para sostener materialmente una sociedad igualitaria y sustentable, el gobierno democrático, social y ecológico de los mercados deberá preservar los incentivos a la innovación y al esfuerzo productivo, pues no se trata de redistribuir pobreza ni de desorganizar la economía, sino de establecer derechos económicos, sociales, ambientales y culturales a partir de una base productiva que los sustente y amplíe en el tiempo²³.

Está también llamada esta *nueva economía plural* a consagrar otras lógicas económicas:

- la de los bienes públicos, proveedores de la vasta gama de bienes cuyo consumo es colectivo o semicolectivo y de los que depende crucialmente la calidad de vida moderna

²³Para una historia crítica de la visión económica de la izquierda y un tratamiento innovador de los desafíos actuales ver Geoffrey M. Hodgson, op.cit. Ver también sobre las políticas para el pleno empleo como soporte del bienestar, Jean Pisany-Ferry, *Sur le chemin du plein emploi*, Conseil d'Analyse Economique, Paris, 2000.

(seguridad, infraestructura, urbanismo, cultura, naturaleza) y que los agentes económicos privados no pueden o deben proveer (aunque en ciertos casos pueden producir, sobre la base de su financiamiento por el sector público);

- la de los bienes privados con fuertes externalidades (educación, salud, extracción de recursos naturales, redes de comunicación) que la sociedad necesita cada vez más, que podrán ser producidos por empresas de particulares y en determinados casos por empresas o servicios públicos;
- la de los sistemas de transferencias de seguridad social y de distribución de ingresos básicos universales;
- la de la economía social y solidaria, que deberá proveer una proporción creciente de los empleos que la economía de mercado no crea.

Lo “nuevo” de esta nueva economía estará vinculado a la difusión del conocimiento como base de los sistemas productivos, en condiciones radicalmente distintas a las del capitalismo fordista del siglo XX. Están llamadas a enriquecerse las singularidades y la creatividad personal en el marco de redes sustentadas en las nuevas tecnologías de la comunicación que utilizan información por naturaleza socializable, redes que enlazan a unos y otros en situaciones de cooperación para el aprendizaje y el desempeño productivo eficaz²⁴. Estaremos crecientemente en presencia de una *economía relacional* que interconecta en proporciones cada vez mayores bienes y servicios que incrementan el relacionamiento con otros, ya sea con algún costo de acceso (prensa, telefonía, internet, artes y cultura, turismo, deporte) y no mercantiles, carentes de costo marginal, entendidas como “todas las ocasiones de relaciones gratuitas”. La justificación económica más general de impulsar este tipo de economía es simple: la “eficacia del mercado depende del clima creado por la economía relacional, la que a su vez depende de los recursos creados por la economía de mercado”²⁵.

²⁴Jaques Robin y Jean Zin, «Au seuil de l'ère informationnelle», en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l'Atelier, Paris, 2003.

²⁵Jacques Attali, *La voie humaine*, Fayard, Paris, 2004.

En este sentido, cabe subrayar el potencial transformador que abren las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el terreno económico. El trabajo, el capital y la propiedad se redefinen con la entrada en la era digital y de las redes. El paso a una sociedad en que el conocimiento y el saber se constituyen en fuentes privilegiadas de riqueza tiene consecuencias en cascada: el “trabajador” se transforma en poseedor de su instrumento de producción –su cerebro y sus habilidades- que puede hacer funcionar en los horarios que mejor le acomodan, en el lugar que le acomoda y con modos de remuneración que no son sólo monetarios sino también de reconocimiento por una comunidad y de contribución a un proceso de uso de la inteligencia colectiva. El “trabajador” en esta situación no sólo puede renegociar el marco de su inserción en el trabajo productivo, sino que se encuentra en posición de “poseedor de capital”, en un contexto en que la actividad de creación digital, en su sentido amplio, se desenvuelve con necesidades de capital material –máquinas y herramientas- de cada vez menor costo. Se avizora así la emergencia progresiva de un tejido productivo con gran dinamismo económico y a la vez con mayor capacidad de establecer vínculos económicos simétricos y también de impedir la disolución de la convivencia colectiva y de los espacios familiares y comunitarios.

En la sociedad contemporánea, con su considerable acumulación en inversiones en sistemas de trabajo humano calificado y una cierta movilidad social, las capacidades, habilidades, conocimientos, actitudes y estructuras de comportamiento de los individuos y su posición en las distintas jerarquías públicas y privadas constituyen un factor de acumulación de poder económico significativo. El desafío es el de llevar estos factores de acumulación a predominar sobre aquellos que emanan de la propiedad del capital físico y financiero.

Además, una distribución más equitativa del poder, de las capacidades y de los ingresos tendrá una viabilidad creciente con la socialización de los recursos generados por ese bien colectivo que es el avance tecnológico y del conocimiento, cuya apropiación

privada ilimitada tampoco tiene fundamento racional, más allá del necesario rol de las patentes para incentivar la investigación y desarrollo privados y premiar temporalmente las innovaciones. Cuando los recursos son colectivos, es legítimo que sean apropiados por el poder democrático, especialmente por la vía tributaria, para ser distribuidos, al menos en parte significativa, a la sociedad. En palabras de René Passet: “Hemos comprobado la relación que existe entre la reducción del tiempo de trabajo, para la cual fue concebida la máquina, y la instauración de un ingreso equivalente al mínimo de subsistencia. Pese a su denominación (de ingreso ‘tecnológico’), no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad”²⁶.

Requiere también que sean socializadas las rentas de los recursos naturales (especialmente en las economías primario-exportadoras) que pertenecen a la sociedad en su conjunto y no es legítimo ni racional que sean apropiadas privadamente.

DIVIDENDO UNIVERSAL, DERECHO A LA INSERCIÓN Y ECONOMÍA SOCIAL

En primer lugar, es legítimo que sean distribuidos a las nuevas generaciones a través de una educación de calidad de acceso universal y gratuito como recurso que la sociedad pone a disposición de los jóvenes para su inserción en la vida en igualdad de oportunidades. Asimismo, pueden ser distribuidos bajo la forma de un aporte capitalizado desde el nacimiento para la inserción inicial de los jóvenes en la vida económica activa. Esto ya existe, por ejemplo, en Inglaterra y Suecia.

En segundo lugar, pueden ser distribuidos a toda la población, en parte como recursos de subsistencia digna no condicionales (“dése a todos los ciudadanos un ingreso modesto, aunque incondicional, y déjenlo completarlo a voluntad con ingresos provenientes de otras fuentes”) concentrados en los más pobres primero y más tarde universalmente, en lo que se conoce como la

²⁶René Passet, *La ilusión neoliberal*, Debate, Madrid, 2000.

idea del ingreso mínimo garantizado²⁷, y en parte como créditos y/o subsidios de readaptación y reinserción frente a la velocidad del cambio tecnológico y de las condiciones productivas, en un proceso continuo de educación a lo largo de toda la vida.

Siguiendo a Passet, “queda el factor tiempo, con el que el sistema se aliaría para quedar progresivamente instaurado. Porque si el dividendo universal representa el ideal que hay que alcanzar, puede no ser un acierto empezar la casa por el tejado (...). Esta progresividad a lo largo del tiempo, que tanto contribuye a la viabilidad del sistema, relativiza el interés concreto, inmediato del debate –fundamental, por el contrario, en el plano de los principios- que versa sobre el carácter universal o no universal de la renta mínima garantizada. Estamos hablando, insisto, de distribuir y no de redistribuir. Despunta el momento en que, en una sociedad donde la robótica llevará a cabo el trabajo, la renta universal se habrá convertido en la fuente principal de ingresos que cada cual podrá completar con otros ingresos procedentes de una actividad de libre acceso. El contrato de trabajo con plazo fijo, justamente denostado en el contexto de precariedad actual, se convertiría entonces en la modalidad normal que permita a cada parte –empleador o empleado- establecer temporalmente unos lazos profesionales”.

En tercer lugar, los dispositivos de igualación inicial de oportunidades y de provisión de ingresos básicos garantizados deben complementarse con políticas de garantía del derecho a la inserción, mediante la creación de un acceso a la capacitación para la inserción en el empleo y, cuando esto sea insuficiente para obtener esa inserción, de un acceso a “empleos cívicos” de interés comunitario para los desempleados de larga duración que la demanda de trabajo deja fuera de la actividad económica formal²⁸.

²⁷Philippe Van Parijs, “Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?”, en Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de cidadanía*, Cortez Editora, San Pablo, 2002, texto en el que además se describe el funcionamiento del sistema de ingreso ciudadano en Alaska, financiado por las regalías de acceso a los recursos naturales que dicho estado cobra. Sobre los fundamentos analíticos de las políticas redistributivas modernas y la propuesta de ingreso básico, ver Anthony B. Atkinson, *Public economics in action. The basic income/Flat tax proposal*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

²⁸Sobre los empleos cívicos, ver Ulrich Beck, *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, 2000.

Si se asume que los seres humanos están abiertos a favorecer la cooperación desinteresada o de mutuo interés, o la lógica de la reciprocidad, especialmente en la esfera propia del primer piso de Braudel en la que los lazos familiares y comunitarios son más fuertes, se puede afirmar que existen entonces en nuestras sociedades contemporáneas espacios para la economía social sin fines de lucro, o para aquella economía que, teniendo fines de lucro, se organiza sobre la base de redes familiares y sociales. Este primer piso será siempre el soporte de la creación de empleo y del repliegue de sobrevivencia en situaciones de penuria económica, así como un espacio posible para la autorrealización y el desarrollo de proyectos autónomos de vida al margen del sometimiento a los poderes económicos.

Esto supone desarrollar un sector de *economía social*, un tercer sector distinto del sector público y del sector mercantil, con finalidades sociales y ecológicas, como respuesta a una sociedad atomizada por el individualismo y que rompe su tejido social. Su mecanismo principal de desarrollo es, heréticamente para los economistas neoliberales, el subsidio, en ciertas condiciones, de empleos útiles a la comunidad²⁹.

En efecto, la economía social se constituye con organizaciones sin fines de lucro que ofrecen servicios dirigidos a la comunidad y a la vez a las personas en particular. Una fiesta o celebración local, de las tantas que ocurren cotidianamente y cuya multiplicación recrea lúdicamente el sentido de comunidad y de pertenencia, supone que individuos participen en ella, pero para que esto sea posible debe existir el marco de la fiesta común que no surgirá espontáneamente, pero que tampoco requiere necesariamente del Estado como agente impulsor. Existirán siempre formas de producción asociativas que responderán a esta doble dimensión, que son a la vez mercantiles y a la vez subsidiadas, financiadas por el individuo que paga por acceder a ellas, y que está dispuesto a hacerlo, y por subvenciones públicas que las hacen posibles en la escala y la frecuencia deseadas.

El primer principio de la economía social es el de que cada cual participa en ella no según su aporte de capital sino según

²⁹Alain Lipietz, *Refonder l'espérance*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

su adhesión en tanto persona a esta actividad, adhesión que en este caso se ofrece a quienes carecen de oportunidades de empleo. El segundo principio establece que una parte al menos del producto de la empresa común no puede ser objeto de retrocesión a los asociados: la empresa se dota así poco a poco de un capital propio que permite su existencia autónoma. El tercer principio establece que el objeto de la asociación no es la ganancia de sus miembros, aunque les asegure un mayor bienestar al participar de una iniciativa común que rompe el aislamiento y un ingreso (salvo en el caso del voluntariado, muchas veces muy importante en este tipo de iniciativas), sino el proyecto social que desarrolla. La empresa asociativa puede tener un excedente, pero lo reinvierte en su finalidad social.

Esta tercera regla, combinada con la segunda, hace específica a la economía social en el seno de la economía de mercado. Su carácter mercantil se manifiesta al vender bienes y servicios, a sus miembros como a no miembros. Lo que la distingue es que no actúa en función de maximizar sistemáticamente la ganancia a obtener.

Históricamente, la economía social se ha desarrollado como complemento del sector público o del sistema de seguridad social, o en competencia con otras empresas maximizadoras de utilidades. Hay en la sociedad un volumen importante de tareas que responden a necesidades de los particulares que ya no son tomadas a cargo por las familias (atomizadas por la vida moderna), que no son realizadas por el sector público (porque serían muy onerosas para los contribuyentes) ni por el sector privado (por falta de rentabilidad). Estas actividades son las que, proveyendo un servicio particular, producen un vínculo social. Los ejemplos son múltiples: la apertura de un servicio de alimentación allí donde nadie quiere instalarlo, de un servicio de guardería de niños, de ayuda escolar, de monitoreo deportivo y cultural, de acompañamiento del adulto mayor, o misiones de refuerzo del orden público o bien de utilidad ecológica.

Estos nuevos servicios ofrecen un potencial enorme de creación de actividades, junto a un "efecto societal" positivo: más solidaridad, más seguridad, más educación, más salud,

más calidad de vida en el barrio, creando empleos y a la vez mayor civilidad en la convivencia. Este efecto justifica que, en su totalidad o en parte, la economía social sea liberada de su contribución fiscal obligatoria, como ya ocurre con las cooperativas. Y que se haga acreedora de subsidios de largo plazo sujetos al control de los usuarios, además de los organismos públicos pertinentes, en consonancia con el beneficio social producido. Por ejemplo, una entidad que sólo contrate cesantes de larga duración y personas en dificultad dispensa una utilidad social evidente, difícil de cuantificar en toda su magnitud. En contraste, la cesantía representa un costo fiscal, en el caso de Chile asumido por el fondo redistributivo que prevé el nuevo sistema de seguro de cesantía, que se debe descontar del costo del subsidio de actividades que la reducirán.

Hoy la sociedad se encuentra de tal modo atomizada que las relaciones de civilidad y confianza se encuentran disminuidas en medio de una fuerte fractura social. En palabras de Lipietz: “es inútil volver atrás invocando una autoridad paterna que la cesantía ha destruido. Y es malsano apostar solo a la represión. Debemos entonces reconstruir la solidaridad y la utilidad social sobre bases voluntaristas”. El tercer sector tiene aquí un rol esencial: cultivar el campo de los servicios comunitarios asociando “voluntarios-ciudadanos” y “trabajadores sociales-asalariados”.

La economía social y comunitaria no debe ser concebida sólo como una economía de los pobres para los pobres, sino prestar servicios de integración social de amplio espectro y ser una de los pilares de la nueva concepción de la protección social. Si no se corre el riesgo se engendrar clientelismo y reproducir el estigma de la exclusión, en circunstancias que su objetivo esencial debe ser la reconstrucción de la comunidad para todos. Empezar por los más desfavorecidos no quiere decir encerrarlos en relaciones limitadas a ellos mismos, sino estimularlos a la inserción en la sociedad y, cuando es posible, en la economía formal tradicional³⁰.

³⁰Ver Gonzalo D. Martner, “Exclusión y necesidades sociales”, en Ricardo Infante (ed.), *Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2006.

En conclusión, la esfera regida por la racionalidad económica debe ponerse al servicio de la expansión de las otras esferas de actividad que no tienen necesidad ni fin económico, en las que la autonomía individual se despliega como fin en sí misma. No se trata de condenar la búsqueda por las empresas de la máxima eficacia para obtener utilidades –que es su fin último– sino de sujetarlas a reglas y límites, incluyendo que no se transformen en rentistas monopólicos que alteran en provecho propio el funcionamiento de un sistema de precios descentralizado, como no ha cesado de hacerlo la lucha sindical, los movimientos ecológicos, los defensores del consumidor, las representaciones de la sociedad local, así como el poder democrático representativo, y de ponerla al servicio del desarrollo autónomo y solidario de los individuos y de la sociedad.

Este es el sentido de las estrategias de construcción de *sistemas de protección social*. Organizar coberturas de riesgos individuales ahí donde el mercado no lo logra (en atención de salud, en pensiones, en seguros temporales de desempleo) será siempre bienvenido. Será necesario pero no suficiente, pues si bien estos son riesgos individuales, propios de bienes privados, tienen externalidades de magnitud relevante como para otorgarles el carácter de un riesgo social, especialmente por su efecto macroeconómico y reductor de la cohesión social. Y no será bienvenido restringir el rol de la democracia al de un asegurador frente al riesgo colectivo de desorden social.

La democracia es otra cosa: es la consagración del poder de la sociedad para definir las prioridades y los fines, así como las reglas y los límites en los cuales puede desplegarse la racionalidad económica. Las democracias pueden mejor que cualquier otro régimen político potenciar la prosperidad económica colectiva. Pero deben limitar el poder económico concentrado en unas pocas manos. Si no lo hacen, éste termina inevitablemente dominando al poder político de manera más o menos encubierta, más o menos desembozada. Sus intereses no son los de la mayoría ni de los de las generaciones futuras. O la democracia gobierna a los poderes económicos o los poderes económicos gobiernan a la democracia, transformándolas en

democracias oligárquicas. Y de ese modo le quitan su sustancia soberana y su legitimidad como civilizado.sistema organizador de la convivencia social.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro 1
Distribución funcional del gasto del gobierno central
(% del PIB), 1987-2005

Funciones del Estado	1987	1990	1994	2000	2005
Funciones tradicionales del Estado	5,3	3,9	3,2	3,6	3,3
Orden y seguridad	1,0	0,9	1,0	1,2	1,3
Organos centrales	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7
Defensa militar	3,3	2,3	1,5	1,7	1,3
Funciones económicas	3,1	2,0	2,7	3,0	2,6
Transporte	1,3	0,8	1,4	1,5	1,7
Agricultura	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Investigación y desarrollo con fines económicos	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Otros económicos	1,2	1	0,9	1,0	0,4
Funciones sociales	15,3	12,3	11,7	14,4	12,5
Edad Avanzada	8,1	6,7	5,4	6,1	4,9
Educación	3,0	2,3	2,5	3,9	3,3
Salud	2,0	1,9	2,4	2,8	2,9
Vivienda social	0,8	0,7	0,9	0,8	0,8
Familia e hijos	0,9	0,7	0,5	0,7	0,5
Desempleo	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1
Funciones ambientales	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3
Urbanización y servicios	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Protección del Medio Ambiente	0	0	0,1	0,1	0,1
Deuda pública	2,0	1,9	1,0	0,4	0,4
Otros	0,4	0,4	1,0	0,5	0,7
Total	26,3	20,7	19,9	22,3	19,8

Fuente: En base a Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1987-2003 y 1996-2005.

Cuadro 2
Gasto del gobierno general 1920-2004, % PIB

Países	1920	1937	1960	1970	1980	1990	2000	2004
Gasto alto								
Suecia	8,1	10,4	31,0	42,8	60,1	61,7	57,3	57,1
Francia	27,6	29,0	34,6	38,5	46,1	50,7	52,5	54,4
Italia	22,5	24,5	30,1	32,8	41,9	54,4	46,9	48,6
Holanda	13,5	19,0	33,7	41,3	55,8	54,8	45,3	48,6
Alemania	25,0	42,4	32,4	38,3	47,9	44,5	45,8	47,7
Noruega	13,7	..	29,9	34,9	43,9	54,0	42,7	46,6
R. Unido	26,2	30,0	32,2	37,2	43,4	42,2	37,5	44,1
España	9,3	18,4	18,8	21,6	32,2	43,4	40,0	40,6
Gasto medio								
Japón	14,8	25,4	17,5	19,0	32,0	31,8	38,3	37,3
EE UU	7,0	8,6	27,0	30,0	31,4	37,1	34,2	36,0
Australia	..	..	..	..	..	36,2	35,7	35,5
SurCorea	..	..	..	..	19,3	19,7	23,8	27,3
Gasto Bajo								
Uruguay	..	..	..	..	..	..	23,2	26,0
Chile	13	20	25	31,5	27,1	22,1	24,5	23,9

Fuentes: Para países de la OCDE, a partir de VitoTanzi y Ludger Schuknecht, "Reconsidering the fiscal role of government: the international perspective", American Economic Review, vol.87 n°2, mayo 1997, y OCDE Economic Outlook 77 Data Base, 2005. En el caso de Chile, la información es para 1900, 1930 y 1960 según INE, Estadísticas de Chile en el siglo XX, 1999. En 1970 y 1980 se refiere al gasto del gobierno general, según Felipe Larraín En El sector público y la crisis de América Latina, FCE, México, 1990, y desde 1990 en adelante también al gobierno general, según la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Estadísticas de las Finanzas Públicas. La información para Uruguay proviene de la CEPAL, es para 2003 y se refiere al gobierno central.

Cuadro 3
Desempeño social de los Estados de Bienestar

Países	Distribución del ingreso 20-20 1993-2000	Transferencias Seguridad Social/PIB 2004	Esperanza de vida al nacer (años) 2003	Gasto Público Educación/ PIB 2000-2002	Gasto Público Salud/ PIB 2002
<i>Estados de Bienestar Nórdicos</i>					
Finlandia	3,8	16,8	78,5	6,4	5,5
Noruega	3,9	15,0	79,5	7,6	8,0
Suecia	4,0	18,0	80,2	7,7	7,8
Dinamarca	4,3	16,9	77,2	8,5	7,3
<i>Promedio</i>	4,0	16,7	78,9	7,6	7,2
<i>Otros Estados de Bienestar Europeos</i>					
Alemania	4,3	19,2	78,4	4,6	8,6
Bélgica	4,5	16,0	78,1	6,3	6,5
Austria	4,7	19,2	78,6	5,7	5,4
Países Bajos	5,1	12,3	78,6	5,1	5,8
Francia	5,6	17,7	79,4	5,6	7,4
Italia	6,5	17,3	79,9	4,7	6,4
Reino Unido	7,2	13,4	78,5	5,3	6,4
<i>Promedio</i>	5,4	16,4	78,8	5,3	6,6
<i>Estados de bienestar liberales</i>					
Japón	3,4	10,9	81,8	3,6	6,5
Canadá	5,8	10,4	79,7	5,2	6,7
Suiza	5,8	11,3	80,4	5,8	6,5
Irlanda	6,1	9,2	77,8	5,5	5,5
N. Zelandia	6,8	10,5	78,7	6,7	6,6
Australia	7,0	9,2	80,3	4,9	6,5
EE.UU.	8,4	12,0	77,2	5,7	6,6
<i>Promedio</i>	6,2	10,5	79,4	5,3	6,4
Chile	18,7	8	77,9	4,2	2,6

Fuente: A partir de OCDE in Figures, 2005, y PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2005.

Cuadro 4
Desempeño económico de los Estados de Bienestar

Países	PIB/Hab. Miles US\$ ppc 2003	Gasto Gobierno General/PIB 2005	Impuesto a renta y utilidades/PIB 2001	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1975-2003	Crecimiento PIB/Hab. (%) 1990-2003	Tasa de desempleo (%) 2004
Estados de Bienestar Nórdicos						
Suecia	26,8	56,4	22	1,6	2,0	6,6
Dinamarca	31,5	53,0	29	1,6	1,9	5,7
Finlandia	27,6	50,8	19	2,0	2,5	8,8
Noruega	37,7	42,9	21	2,8	2,9	4,5
<i>Promedio</i>	<i>30,9</i>	<i>50,8</i>	<i>23</i>	<i>1,6</i>	<i>2,3</i>	<i>6,4</i>
Otros Estados de Bienestar Europeos						
Francia	27,7	54,4	12	1,7	1,6	10,1
Bélgica	28,3	50,1	18	1,9	1,8	12,0
Austria	30,1	49,6	14	2,1	1,8	5,0
Italia	27,1	48,2	15	2	1,5	8,1
Alemania	27,8	46,8	10	2	1,3	9,9
Países Bajos	29,4	45,7	11	1,8	2,1	5,0
Reino Unido	27,2	45,1	15	2,1	2,5	4,7
<i>Promedio</i>	<i>28,2</i>	<i>48,6</i>	<i>14</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>7,8</i>
Estados de bienestar liberales						
N. Zelandia	22,6	40,6	20	1,0	2,1	3,9
Canadá	30,7	39,3	17	1,6	2,3	7,2
Japón	28,0	36,9	9	2,4	1,0	4,7
EE.UU.	37,6	36,6	15	2,0	2,1	5,5
Suiza	30,6	36,4	13	1,0	0,5	4,2
Australia	29,6	34,9	18	1,9	2,6	5,4
Irlanda	37,7	34,6	13	4,5	6,7	4,4
<i>Promedio</i>	<i>31,0</i>	<i>37,0</i>	<i>15</i>	<i>2,1</i>	<i>2,5</i>	<i>5,0</i>
Chile	10,3	23,0	4,0	4,0	4,1	8,5

Fuentes: A partir de OCDE in Figures, 2005, y OCDE Economic Outlook 79, 2005, e Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2005.

LOS DESAFÍOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN UN MUNDO INCIERTO

1. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA VISIÓN DEL GOBIERNO DE CHILE

MICHELLE BACHELET, PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA DE CHILE.

Creo que este tipo de encuentros y seminarios es lo que nos hace falta en Chile, porque es el tipo de discusión, en la que muchas veces siento que tenemos un tremendo vacío, una discusión acerca del país que queremos, de cómo lo vamos a lograr, de qué tipo de instrumentos utilizamos, pero también, qué tipo de valores perseguimos tras este modelo.

Porque, a la larga, se trata de una muy antigua y tradicional discusión política, pero no de esa política pequeña, de la cuña diaria o de lo que éste dijo de éste o del otro, sino más bien de alta política, de modelos de sociedad, de ideales y de maneras de cómo llevamos a cabo estos ideales.

La discusión que ustedes van a empezar a partir de hoy en este seminario, tiene que ver con algo que no me cansé de repetir durante la campaña, que hoy también es la base, a nuestro juicio, de cualquier discusión seria sobre las políticas sociales en Chile, y como lo he señalado tantas veces, y como lo apuntó muy correctamente Carlos Ominami, es que la marca histórica de mi Gobierno va a estar dada por la consolidación de las bases de un sistema de protección social. Créanme que para mí, de alguna manera fue una satisfacción durante la campaña, mirar que al final todos los candidatos hablaban de lo mismo, de cómo avanzar en un país más equitativo, con mayores niveles de protección social.

Había diferencias de cómo se lograba, cuál era la velocidad, cuáles eran los instrumentos, habrá algunos que creerían que

era cierto lo que algunos decían o no, pero lo interesante es que la discusión estuvo centrada, y aún hoy día está fuertemente centrada, en términos de cómo construimos un país mejor.

Y quiero decir que ésta va a ser la marca de mi Gobierno, porque a través de la consolidación de este sistema de protección social, pienso que estaremos re-encauzando el país en lo que fue su matriz histórica de construcción estatal, de crecimiento con igualdad, de un Estado preocupado de ampliar libertades y el bienestar de sus ciudadanos, que primó durante gran parte del siglo XX. Ahora, hoy el desafío es cómo construimos las bases de un Estado democrático y social de derecho, a la vez que aseguramos un crecimiento económico sostenido.

Porque la clave del salto al desarrollo está en encontrar, precisamente, el punto donde la famosa «U» invertida de Kuznets, y que luego fuera reafirmada por Barro hace algunos pocos años, comienza a hacer completamente simbiótica la relación entre crecimiento económico y menor desigualdad. Y de alguna manera, además, refuta con mucha fuerza el planteamiento de algunos, de que habría que hacer un trade-off y elegir entre crecimiento económico e igualdad. Y Kuznets demuestra claramente que eso no es así, que es posible crecer más para incluir a todos en el desarrollo, y a la vez que incluimos a todos en el desarrollo, para crecer más.

En Europa, este tema de la protección social -en otros países lo llaman cohesión social fundamentalmente- fue el gran tema de discusión en el encuentro entre la Cumbre Unión Europea y América Latina hace unos meses atrás en Viena, también estaba esta discusión. Pero en Europa existe una discusión semejante. ¿Cómo reformar el viejo Estado de bienestar, generoso en beneficios, pero con serios problemas de financiamiento y, lo que es peor, como también nos señalaba Carlos, en algunos casos con perversos desincentivos, o abusos de estos beneficios, o perversos desincentivos a la inversión, la iniciativa privada y el empleo? ¿Cómo hacer más eficiente el gasto y mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado?

La discusión entre los progresistas del viejo continente habla de la construcción de un «nuevo modelo social»

europeo. Un modelo que parte por reconocer las importantes transformaciones estructurales de las últimas décadas en la economía y en la sociedad, y que a la vez se plantea cómo gobernar dichos cambios, antes que negarlos, o lo que es peor, resignarse ante ellos.

Algunos, como Giddens, hablan del «nuevo igualitarismo», donde pretende fundir en un solo imperativo progresista la distinción, para algunos un tanto estéril, entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. Otros, como Ulrich Beck, ponen el acento en el irreversible proceso de transnacionalización de la desigualdad y el consiguiente imperativo de transnacionalizar también las políticas para enfrentarla, un poco en la línea de lo que nos plantea ‘Chacho’ Alvarez en Mercosur, cómo nos integrábamos y hacíamos políticas más unificadas para enfrentar desafíos comunes.

Pero sea cual sea el matiz que coloquemos, lo que aquí aflora es precisamente la esencia del progresismo: creer en la capacidad humana de conducir su propio progreso. En Chile el desafío es aún mayor. Porque si en Europa intentan una construcción moderna del Estado de bienestar, partiendo, llamémosle así, desde la izquierda, nosotros lo hacemos partiendo desde un origen desde la derecha, desde la matriz neoliberal, asistencialista y subsidiaria que nos legó el Gobierno militar. Por eso es que «el modelo chileno» adquiere tanta relevancia.

Comenzamos en los noventa por lo más urgente: asegurar las libertades básicas, mantener los equilibrios macroeconómicos para que la naciente democracia pudiera sobrevivir, y combatir la enorme pobreza que nos legó el régimen militar. O como describe Castells, el esfuerzo estuvo en pasar de un modelo autoritario excluyente, a un modelo democrático inclusivo. ¿Qué hacemos después? ¿Cuál es el afán de hoy? Ahora pasamos a explorar cómo establecemos mínimos sociales, cómo lo hacemos para garantizar derechos sociales a nuestros ciudadanos.

Porque tenemos la convicción, como lo he señalado en un par de encuentros anteriores, que un Estado de derecho que no garantiza derechos sociales, termina siendo un Estado de derecha. Ahora, el resultado neto del esfuerzo inicial de la

Concertación no puede dejar de reconocerse, y es precisamente ese éxito, todo lo que hemos logrado en estos años de democracia y de Concertación, el que nos da la legitimidad para enfrentar los nuevos desafíos.

Logramos reducir la pobreza absoluta a la mitad, desde casi un 40% el año 1990, a poco más del 18% el 2003. Al mismo tiempo, se generó una importante red de organismos y dispositivos especializados en políticas sociales. Triplicamos el gasto social en salud, estableciendo, al mismo tiempo, un sistema de derechos de acceso garantizado para las principales patologías. En educación, hemos duplicado el gasto, con cifras de cobertura que alcanzan casi al 100% en educación básica y más del 90% en educación media. Hoy, en Chile uno de cada tres jóvenes cursa estudios superiores, y de ellos, siete de cada diez son los primeros en sus familias en acceder a este nivel de estudios. En vivienda, hemos construido más de un millón y medio de soluciones habitacionales. Hoy, tres de cada cuatro chilenos viven en casa propia.

Hemos hecho mucho, pero queda mucho por hacer. Y en el Chile actual se han generado dinámicas sociales para las cuales las políticas sociales y los instrumentos con que operan no logran dar siempre una respuesta satisfactoria. Surgen problemas y preocupaciones nuevas, tales como la alta movilidad en el mundo de la pobreza; los diversos tipos de discriminaciones por edad, condición étnica o género; la fragilidad de condiciones en que se encuentran quienes están apenas por sobre la línea de la pobreza; y la constatación de que el crecimiento por sí solo no es garantía de mayor empleo ni de mejores condiciones de vida de las personas.

A su vez, se han planteado nuevos imperativos sociales, ya no sólo centrados en el concepto de carencias económicas, sino que relativos a eventuales riesgos propios del ciclo vital y de la vida diaria como potencial devastador de la familia, tales como la enfermedad, la pérdida del empleo, la vejez o la discapacidad.

Por otro lado, las soluciones contributivas de seguridad social preexistentes no son suficientes, no han sido suficientes para llevar protección a todos los chilenos. Y si uno, además, asume

que con estos 16 años de democracia hay una mayor conciencia social de derechos, sin duda que esto plantea lo ineludible y urgente de poder generar nuevas respuestas para abordar lo que Rosanvallon llama «la nueva cuestión social». Es necesario repensar las soluciones de política y de institucionalidad que se hagan cargo de fenómenos que no eran evidentes hace 16 años atrás. No se responde sólo con el diseño de políticas sectoriales focalizadas en aquellos más vulnerables. Debe generarse un sistema con una mirada integradora de la política social existente y que permita que ella sea lo suficientemente dinámica para adaptarse a los fuertes cambios y al aumento de las inseguridades en la sociedad moderna.

Por todo ello es que nuestra respuesta desde Chile al desafío de un moderno Estado social de derecho, es el Sistema de Protección Social. Será un sistema que se irá sin duda enriqueciendo con los años y con el crecimiento de nuestro ingreso como país, sin duda. Pero lo central es que la noción de un sistema integral, basado en derechos de las personas, pero lo importante, no sólo en derechos que sean enumerados, sino que garantizados por el Estado, es lo que queremos que quede como legado.

Naturalmente, esta perspectiva tensiona las políticas sociales, imponiéndole mayores desafíos. Nos exige a todos en el Gobierno trabajar mucho más. Se trata de garantizar derechos que son básicos y que si bien hemos dado pasos notables en ese sentido –como lo señalado en salud-, el avance ha sido desigual. Asimismo, implica un desafío respecto del modo como satisfacemos estos derechos. Es decir, lo que nos lleva al tema de la «calidad» en el acceso a las prestaciones sociales. Hablamos del derecho a vivienda, pero a vivienda digna, con al menos dos habitaciones, mayor número de metros cuadrados, con mejoramiento del entorno, con entorno seguro. Hablamos del derecho a la educación, pero no sólo a asistir a un establecimiento, sino que a recibir una instrucción de calidad, que permita efectivamente contar con las herramientas para salir adelante. Derecho garantizado a la salud, pero no a cualquier prestación, y también oportuna, digna, que acorte la diferencia entre quien es atendido de manera privada versus

quien se atiende en el sistema público. Y así podría seguir con un sinnúmero de ejemplos.

Tenemos la misión de articular un sistema que sea más que la mera suma de las medidas programáticas sectoriales. Lo que se busca es desplegar en una determinada población objetiva todos los componentes del sistema de manera simultánea, de manera de resguardar el concepto de sistema. Y esto demanda, por cierto, una instalación progresiva, pero con un norte muy claro.

Esta nueva manera de configurar la política social representa un desafío no sólo para el gobierno, sino para toda la sociedad, ya que requiere un gran acuerdo nacional para llevarse adelante. Porque como bien dijo en su momento el Banco Mundial, el tema de los derechos no es un tema exclusivo de los abogados, así como el desarrollo no es un tema exclusivo de los economistas. Y ésta es, en esencia, una discusión política con alto contenido técnico, sin duda, porque habrá mejores respuestas que otras, pero esencialmente política.

Y esa es la propuesta que la Concertación ha hecho al país, y ésta es la opción política que la ciudadanía ha escogido. Así, enfrentar estos nuevos desafíos requiere de una priorización respecto de qué se hace primero y qué después. Y es necesario que se debata cuáles derechos son prioritariamente garantizables. Es necesario acercar miradas e incorporar la visión de trabajo más coordinado, intersectorial y sistémico entre los diferentes actores involucrados.

Y es por eso que desde un inicio del Gobierno, por ejemplo, nosotros ya trabajamos armando equipos de ministros: están los ministros del área social, los ministros de ciudad, infraestructura y territorio, los ministros del área económica, los ministros del área política, porque entendemos que sólo es a través de políticas muy combinadas, adecuadas y, yo diría, articuladas, es que podemos ir configurando una mejor respuesta a cada uno de los problemas y, a la vez, a este sistema que queremos construir.

Como Presidenta presenté una propuesta de priorización en lo que fue mi programa de Gobierno, primero, y es que estamos llevando a cabo, y que luego reafirmamos en el discurso del 21 de mayo.

¿Cuáles son los focos del Sistema de Protección Social?

En primer lugar, está el Sistema de Protección Integral a la Infancia. Siempre he dicho que queremos igualdad desde la partida ¿no? La primera infancia es el punto de inicio de todo sistema, porque es en este período donde se desarrollan las potencialidades de las personas. No los voy a aburrir con mi típica cháchara de pediatra, mamá, etc., de por qué estoy convencida de que tenemos que darle desde la más tierna edad, todas las condiciones a los niños, para que puedan ser no sólo el futuro de Chile, sino el presente. Igual lo dije, pero, está bien. Pero decíamos que este período es fundamental, porque ahí se desarrollan todas, o se dejan de desarrollar todas las potencialidades de las personas, pero a la vez, donde también se originan las desigualdades que después se van a ir acrecentando en la medida que estos niños y niñas van creciendo, si no existe un sistema que pueda garantizar que esas capacidades, esos talentos, esos méritos, se puedan desarrollar. Invertir, por tanto, en primera infancia constituye el mejor esfuerzo para eliminar las desigualdades y proveerla de herramientas para contar con una mejor calidad en el futuro.

A través de este sistema, se busca garantizar derechos universales para todos los niños y niñas, desde que nacen hasta el primer ciclo básico, pero con prestaciones especiales en los casos de mayor vulnerabilidad, quienes tienen mayores riesgos y dificultades en el acceso a los medios que les permitan hacer efectivos estos derechos. Es así como el sistema contempla universalización en el acceso desde el prekinder hasta el cuarto año del ciclo básico, con calidad; apoyo al desarrollo biosicosocial y programas de educación masiva para todos los niños y niñas. Nosotros, en pocos días más vamos a dar a conocer todo lo que es la política de infancia, pero estoy enumerando algunas cosas de las cuales ya hemos ido hablando. Focaliza acciones en el 40% más vulnerable de la población, buscando asegurar la disponibilidad de salas cuna, jardines infantiles o modalidades equivalentes. Y esto ya es una prioridad presupuestaria. He hecho el anuncio hace unos días, que crearemos de aquí al 2010, 70 mil nuevos cupos de sala cuna, para llegar al final de mi

Gobierno con 100 mil cupos de sala cuna para los niños de 0 a 2 años. Y a su vez, crearemos 43.000 nuevos cupos de jardín infantil para llegar al 2010 con 130.000 cupos para los niños entre 3 y 4 años. ¿Por qué menciono esto? Porque muchas veces, cuando se informa sobre las prioridades desde el punto de vista de las medidas concretas, o cuando vamos a hablar de los temas presupuestarios en los días que vienen, quiero que les quede claro que nada de esto son hechos individuales, esto no es un *check-list* de actividades. Esto tiene que ver con este sistema de protección social. En el caso específico de la infancia, con lo que estamos buscando, una infancia con mayor igualdad de derechos, con derechos consagrados y que se les garanticen.

Después del pre-escolar, queremos que el niño, por supuesto, ingrese a un sistema de educación que lo va a acompañar con una subvención preferencial, que esperamos que el Parlamento ya luego saque adelante, para las situaciones de mayor vulnerabilidad. Esto sin contar con todas las otras reformas que van a reforzar la calidad de la educación, y que están en estudio, como ustedes bien saben, y que mañana me van a entregar un primer pre-informe ¿no es verdad?, la Comisión Presidencial Asesora, en lo que estamos trabajando, en lo que es llamar a garantizar la calidad de la educación para todas y todos en nuestro país. Por eso digo, se trata de un sistema, que muy prontamente vamos a dar a conocer en detalle, cuya idea central, como dije desde la campaña, es proteger al niño desde el embarazo y dejarlo en condiciones de igualdad a los ocho años de vida.

Si hablábamos de un sistema de protección a la infancia, también tenemos el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Este sistema está orientado a las familias que viven en extrema pobreza, generando una red de protección social destinada específicamente a ellos. De las 225 mil familias que iniciaron este programa, el año 2006 se han sumado 50 mil nuevas familias, más las personas que viven en situación de calle y adultos mayores pertenecientes a hogares unipersonales. Pero además, el sistema permite ir incorporando otros segmentos vulnerables, como por ejemplo personas con discapacidad. Quedan desafíos

aún por enfrentar, que tienen relación con fortalecer la red, incorporar nuevos elementos y generar mecanismos más globales que frenen el riesgo de las personas de caer nuevamente en la extrema pobreza. Pero lo central es el esfuerzo por incluir a los tradicionalmente excluidos de las políticas sociales, empoderarlos y entregarles todas las herramientas.

Un tercer componente del sistema es la Protección Social del Trabajo. Sabemos que el crecimiento económico es la base sostenible de toda generación de empleo. Sin embargo, también sabemos que con el crecimiento de la economía no basta y que entre todos debemos preocuparnos de lo que hemos denominado empleo digno y decente. Perfeccionaremos el Seguro de Cesantía. Queremos más trabajadores protegidos y con mayores beneficios. Queremos facilitar la reinserción laboral de quienes han perdido su empleo. Para ello resulta vital una mejor articulación con las iniciativas públicas de intermediación laboral, capacitación, terminación de estudios básicos y medios. Además, la elevada rotación laboral aconseja rebajar las condiciones de acceso al fondo solidario, para acudir en apoyo de los trabajadores más vulnerables en razón de su baja calificación o experiencia. Porque hoy día solamente acceden a ellos quienes tienen contratos indefinidos y luego de cierto tiempo de trabajo. Y la gran mayoría de la gente no alcanza a cumplir con esa condición.

Por otra parte, promovemos políticas activas de empleo, no sólo a través del adecuado manejo de la economía, sino también a través de políticas de creación de empleo, sea vía subsidio a la contratación de mano de obra, sea a través de empleo con apoyo fiscal más directo.

Pero ustedes saben que estamos también embarcados en una gran reforma al sistema de pensiones, el que se encuentra en pleno proceso de elaboración. No queremos que el envejecimiento y el retiro del mercado laboral sean sinónimo de pobreza o brusca caída en las condiciones de vida. Eso significa una nueva arquitectura de beneficios, donde se encuentra una Pensión Básica Solidaria, un mayor rendimiento de los ahorros previsionales, mayor competencia, menores costos, mayor

información para los usuarios, mejor regulación, en fin.

Pero quiero destacar la manera más bien cómo entendimos y trabajamos este tema, y que tiene que ver con la manera como creo que tenemos que construir este país. Conformamos primeramente un Comité de Reforma compuesto por expertos de todo el espectro político -y aquí está Jaime Ruiz-Tagle, que fue miembro de él- que trabajó con mucho esfuerzo por varios meses y entregó un informe de altísima calidad, altísima calidad. Y eso da muestras de algo que señalaba recién: y que es una convicción mía muy profunda, y es que la construcción de este sistema requiere, para que además sea una realidad y podamos implementarlo y concretarlo, por cierto que requiere la voluntad de un Gobierno, voluntad que tenemos, pero además requiere de la mirada y el aporte de todos los sectores de la sociedad, porque a la larga, lo que estamos haciendo, es priorizar algunos aspectos sobre otros. Y es importante poder contar con los máximos niveles de consenso frente a qué estamos priorizando. Y también sobre los instrumentos y las estrategias, etc., pero es muy importante aquí, porque son temas de país que es importante poder observar. Y el Gobierno tomará las opciones que le parezcan que van en la dirección de lo que espera, un sistema de protección social consolidado.

La reforma de la salud viene del Gobierno anterior. A mí me correspondió una parte como Ministra de Salud, y es parte importante de esta visión, por cuanto se fundó de manera pionera en la noción de derechos que he mencionado. No voy a entrar en detalles, pero nos hemos propuesto profundizar el Plan AUGE actualmente en implementación. Y aumentar la cobertura de enfermedades al 2010, una red pública fortalecida en su capacidad de atención y una regulación que da garantía de transparencia y calidad.

Y por cierto, una política de ciudad, más que una política de vivienda, una política de ciudad, que apunta a mejores viviendas, a mejores entornos, es parte importante de una comunidad. Y también en esa política de ciudad, también con un elemento de participación ciudadana muy importante de lo que es también la posibilidad de mirar y mejorar la ciudad en sus distintos aspectos.

Recuerdo que algunos se sorprendieron cuando en el discurso del 21 de mayo incluí la nueva política de vivienda, o más bien no era vivienda, en realidad era vivienda, urbanismo, ciudad, mejor calidad de vida, barrios amables, ciudades amables, como una de las cuatro transformaciones de mi Gobierno. Pero los estudios nos indican que la segregación en la ciudad es una de las mayores fuentes de desigualdad y, por consiguiente, de inseguridad y de desprotección. Incluso en países con sistemas generosos de bienestar, como los escandinavos u Holanda, la polarización barrial es la principal fuente de exclusión social. Por eso mi interés en abordar decididamente este tema también como un área central del Gobierno.

En definitiva, estimadas amigas y amigos, ese mundo incierto del que trata este seminario, nos demanda una gran capacidad de propuestas y gestión como progresistas. El *laissez-faire* no entrega las claves para una sociedad más justa, con mayor protección, para que los individuos se desarrollen en libertad. Se equivocan quienes creen que a través de la desregulación y la jibarización del Estado podrán avanzar hacia un desarrollo integral.

Pero a la vez, también nos damos cuenta de que muchas veces las viejas recetas no dan cuenta de las transformaciones, por muy bien intencionadas que sean, tampoco sirven muchas veces, porque tenemos que hacernos cargo de que ha habido transformaciones. Tenemos que mirar, entonces, y creativamente, y de manera muy emprendedora, cómo, cuales son las cosas que tenemos que hacer para lograr este objetivo. Porque el éxito económico no es necesariamente sinónimo de explotación. Tenemos el imperativo de crecer, queremos que exista libertad para innovar. Hay todo un mundo nuevo, globalizado, con mayor participación de la mujer, y mucho más, de acuerdo al informe de competitividad del 2006 que hoy día sale en todos los diarios, estamos ahí con una deuda que tenemos que continuar avanzando, con nuevas formas de trabajo, del que tenemos que hacernos cargo. Hay una cantidad de temas nuevos, o algunos no tan nuevos, que tenemos que hacernos cargo.

El Sistema de protección social que queremos construir en mi Gobierno es nuestra respuesta a este desafío. Una

sociedad más justa es el premio, si lo hacemos bien. Yo quiero decir que estamos trabajando en estos cuatro años para avanzar en un Estado moderno, de bienestar, que consolide un sistema de protección social desde la infancia hasta la vejez.

Y permítanme, para terminar, recordar con cariño y admiración a un gran y joven progresista. El sistema de protección social que estamos creando también se lo debemos en gran parte a su trabajo y a su entusiasmo. Y estoy segura que Jaime Crispi, nuestro amigo y compañero, se sentiría orgulloso si viera concluida la obra que estamos iniciando.

2. UNA INVITACIÓN AL DEBATE DESDE LOS DILEMAS DE CHILE

CARLOS OMINAMI³¹

El tema que está hoy día planteado, el de la protección social, reviste una enorme significación. Parte importante de la mayor o menor calidad de vida de los ciudadanos finalmente se juega en la eficiencia y generosidad de los sistemas que en este ámbito seamos capaces de construir. Desde aristas que pueden ser particulares, según los distintos países, este es sin embargo un tema de discusión universal.

Es realmente un orgullo para nosotros poder compartir con la Presidenta de Chile y con Carlos Alvarez, presidente de la comisión de representantes permanentes del MERCOSUR esta testera. La protección social, como ya se ha dicho, ha sido una preocupación preponderante de la Fundación Chile 21, más aún, yo creo que hemos estado en la primera línea de la reflexión en esta materia, y creo que es del caso reconocer el papel que ha jugado particularmente Clarisa Hardy, anteriormente como Directora de la Fundación, hoy como Ministra de Planificación que expondrá en el siguiente panel el esfuerzo que ella ha desplegado en el ámbito de la reflexión en un primer momento, en el ámbito de la definición de las políticas públicas hoy día.

Hay quienes sostienen que con la globalización la protección social como una gran preocupación del Estado y de las políticas públicas debiera ir quedando progresivamente atrás, porque la protección social impondría rigideces que afectarían negativamente la competitividad y terminan a partir de esa manera de enfrentar las cosas, abogando por un Estado mínimo. Yo quiero decir que nosotros no compartimos ese punto de vista.

Como regla general constatamos además que a los poderosos siempre les ha interesado un Estado débil, que finalmente no altere el balance de poder. Estados débiles y ciudadanos desprotegidos

³¹Economista, Senador del Partido Socialista.

configuran un tipo de sociedad que derechamente no nos gusta. Luchamos por una sociedad económicamente dinámica, porque también desde hace muchos años sabemos que sin crecimiento las políticas sociales terminan desplomándose. Pero, con la misma fuerza sostenemos la necesidad de asegurar derechos sociales básicos a todos los ciudadanos. Este es un enfoque más exigente que el de la simple igualdad de oportunidades, porque los más débiles, los menos dotados, los que no logran sostenerse en la competencia, no pueden ser condenados a la miseria y a la marginalidad, ellos deben ser también titulares de ciertos derechos esenciales. Esto es una discusión en verdad muy profunda, porque finalmente por aquí pasa la verdadera frontera que divide a progresistas de conservadores, o la frontera que divide a humanistas de liberales.

Luego de más de tres décadas de una ofensiva implacable en contra de los estados de bienestar en un mundo desarrollado, uno puede constatar que estos han debido, ciertamente, adaptarse a nuevas condiciones. Pero en lo esencial, ellos han sido capaces de subsistir, e incluso de fortalecerse en algunos ámbitos. Si hay algo que los ciudadanos en los países desarrollados aprecian, son justamente sus sistemas de seguridad social que les permiten vivir con menores temores e incertidumbres. Ahora bien, para asegurar la sobrevivencia de estos Estados de bienestar los sectores progresistas han debido, en muchos casos, involucrarse en complejos procesos de reformas, corrigiendo excesos que se prestaban a veces a abusos, en Holanda, en Francia, en Alemania, por citar algunos ejemplos, para asegurar la subsistencia de estos sistemas ha sido necesario desplegar una gran capacidad de adaptación.

A su vez la reciente derrota de la socialdemocracia sueca, quizás se pudiera interpretar como una reacción negativa del electorado, no frente al Estado de bienestar que la propia coalición ganadora ha jurado mantener, sino que frente a un cierto tipo de inmovilismo y particularmente a la persistencia a un alto nivel de desempleo. En verdad, a nuestro juicio, la peor manera de defender la protección y las conquistas sociales es no tocar nada cuando los cambios están clamando al cielo. Yo estoy

convencido que la radicalidad en la defensa de ciertos principios básicos debe acompañarse de flexibilidad en la identificación de los instrumentos más idóneos para concretarlos.

En América Latina la protección social es todavía un desafío ampliamente pendiente, los desarrollos nacionales son, en este plano, muy diversos, pero la existencia de fuertes déficits es desgraciadamente una constante que se repite en prácticamente todos nuestros países.

Cuando preparábamos este seminario hace ya varios meses atrás, teníamos en mente la siguiente idea, que hoy día quisiéramos proponerla formalmente. Chile ha logrado afirmar un liderazgo en materia de dinamismo económico. Lo informaba hace pocos días atrás el Ministro de Hacienda: Chile se ubica hoy día en el lugar número uno en cuanto a ingreso per cápita en América Latina. Lo que quisiéramos plantear es que Chile debiera también poder ubicarse en los primeros lugares en el plano de la protección social. Este es nuestro sueño, y en las condiciones de Chile no constituye una utopía extravagante, es algo que está al alcance. Si Chile lo lograra, esta idea que está muy de moda internacionalmente, de un modelo chileno, podría tener mayor sustento. Por el contrario, mientras perduren tantas desigualdades y se reproduzcan tantas brechas, esta idea de modelo chileno tiene un poquito de provocación.

Construir un sistema de previsión social, como ha dicho la Presidenta, desde la infancia a la vejez, es probablemente el principal compromiso que está planteado para este gobierno. A seis meses de iniciadas las gestiones de la Presidenta Bachelet sentimos que la agenda gubernamental comienza a decantarse, y que este gobierno habrá cumplido con creces su cometido si logra pasos sólidos en esta dirección. Pensamos que esta es la manera más adecuada de hacer historia y también, por qué no, de pasar a la historia. La tarea es ardua, pero sentimos que es posible y que está bien encaminada.

En esta construcción es preciso que exista una sintonía muy fina entre los nuevos derechos que se establezcan y el grado de desarrollo alcanzado por el país. Así como los propios obispos de nuestro país no han vacilado en calificar de vergüenza

nacional nuestras carencias y desigualdades sociales, es evidente en sentido inverso que los niveles de protección social deben ser económicamente sustentables. No se trata en consecuencia de establecer de manera genérica derechos puramente teóricos, en particular en América Latina, estamos llenos de constituciones nacionales, con grandes declaraciones que no pasan de ser eso, simple retórica.

La articulación entre lo económico y lo social tiene varias dimensiones, la primera y más directa es establecer exactamente cual es el nivel de protección social con un país de un ingreso per cápita de siete mil quinientos dólares es capaz de sostener, porque es evidente que son todavía para nosotros, por el momento, inalcanzables los derechos que consiguen asegurar países con niveles de ingresos cuatro o cinco veces superiores al nuestro. La segunda cuestión a resolver es la de la dinámica entre el desarrollo económico y el desarrollo social. En este sentido, la idea de garantías que se van ampliando en el tiempo, conforme al avance en el grado de desarrollo tal cual está planteado en el caso del Auge no parece el enfoque más adecuado.

Hay que superar por una parte el minimalismo de los enfoques neoliberales de redes asistenciales, y por el otro la retórica de los enfoques que establecen derechos en el papel incumplibles en la práctica. Esta es la dicotomía que se está buscando enfrentar con éxito con el sistema de acceso universal con garantías explícitas en salud, que está buscando superar el dilema entre los universalistas y los partidarios de la canasta básica. La Presidenta en su condición de Ministra recordará los intensos debates que tuvimos respecto de esta materia, y como en un esfuerzo de creación colectiva salió este concepto de sistema de acceso universal con garantías explícitas.

Hay una tercera discusión igualmente crucial que es cómo hacer para que el modelo de crecimiento económico como tal sea generador de cohesión social, y no sea una fábrica en gran escala de desigualdades. Este es un tema en sí mismo y esperamos también a futuro organizar un buen seminario que se pueda abocar exclusivamente a esta trascendental cuestión.

En las condiciones de Chile, las piezas fundamentales de un

nuevo sistema de protección social están ya bien enunciadas en la agenda gubernamental:

- una fuerte ampliación de la cobertura pre-escolar;
- transitar desde el derecho genérico a la educación a la garantía de una educación de calidad;
- el establecimiento de una adecuada protección al trabajador ocupado mediante la ampliación de la negociación colectiva y el fortalecimiento de las normas contra las prácticas antisindicales, y al trabajador desocupado con un seguro de desempleo que merezca el nombre de tal;
- nuevos estándares en materia de urbanismo y vivienda social;
- un sistema de acceso universal con garantías explícitas más extendido en salud;
- la construcción de un pilar provisional solidario, que tenga como base una pensión básica universal a todo evento para el 60% más pobre del país.

Para esto resulta inescapable, porque se trata de avances que deben ser financiados de manera permanente, la cuestión del pacto fiscal, la cuestión de la reforma tributaria que elimine distorsiones y contenga la fuerte tendencia a la regresividad, y asegure una base financiera sólida a este nuevo esfuerzo. Yo quiero terminar citando un solo dato, que desmiente rotundamente mucho de lo que se dice en nuestro país respecto de la carga del Estado: la parte del gasto público sobre el producto, lejos de haber aumentado sistemáticamente en democracia, como muchos ligeramente afirman, ha pasado desde un 20,7% en 1990 a un máximo durante los noventa de 22,5% en 1999, pero desde 1999 en adelante ha venido bajando progresivamente llegando a, tómesese nota nuevamente, a sólo 19,8% en el año 2005. Yo saco una sola conclusión de esto querida Presidenta, hay espacio para sacar la tarea adelante.

3. UNA INVITACIÓN A LA REFLEXIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL MERCOSUR

CARLOS ALVAREZ³²

Para mi es un honor muy grande haber sido invitado a este seminario, y el honor es más importante cuando se trata de compartir esta inauguración con una de las personas más queridas, más admiradas de la región, porque eso es importante remarcar el nivel de cariño, de admiración y de expectativa y de esperanza que genera la figura de la Presidenta de Chile en lo que tenemos por delante, de la tarea que tenemos por delante.

Yo voy a transmitirles como estamos tratando de incorporar la dimensión social al proceso de integración, ustedes saben que en los noventa el proceso de integración estuvo muy dominado, muy signado por lo comercial. Y ahí tenemos diferencias porque cada país ha elegido una forma, un nivel de inserción en la economía mundial, y hay diferencias de tipo arancelario, hay distintas formas de cómo relacionarnos con el mundo, y hay que respetar ese pluralismo, y sobre todo en países que han sido muy exitosos como es el caso de Chile. Pero entonces, ¿cómo tomamos una agenda, donde la cuestión social tiene una enorme centralidad para el desarrollo de la integración?; ¿cómo la cuestión social, tomada desde el punto de vista de la integración, puede a su vez producir una sinergia entre los estados nacionales y la agenda estratégica de la integración?

Y esto no solamente pensado desde el MERCOSUR, porque si pensamos en la conformación de la comunidad sudamericana de naciones, y estamos pensando en la cuestión energética, en la modernización de las infraestructuras, la cuestión de la conectividad, tenemos que pensar en la misma dimensión y con la misma importancia plantear el tema de la cuestión social.

A tales efectos estamos intentando colocar en la institución de la integración el tema de lo social. ¿Como podemos nosotros

³²Abogado, Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, ex Vicepresidente de la República Argentina.

empezar, por una parte, a unificar indicadores de lo social? Tenemos distintas formas de medición, distintos indicadores que los países tenemos que empezar a unificar para hablar el mismo lenguaje, cuando hablamos de excluidos, cuando hablamos de pobreza, cuando hablamos de empleo informal. Cabe empezar a unificar la metodología y los indicadores en el plano social.

En segundo lugar, tenemos que plantear estrategias de intervención conjunta, podemos plantear en la región estrategias, intervenciones y aproximaciones a la cuestión social que permita por un lado avanzar, tomar las mejores prácticas, tomar las mejores experiencias, utilizar de conjunto la cooperación internacional, aprovechar de esas experiencias como las transitadas por algunos países europeos. Y al mismo tiempo lograr que la cuestión social permita abrir un debate a nivel regional sobre como mejorar los patrones distributivos en nuestros países. Hoy enfrentamos un tema importante: la cuestión social a veces se trata como un tema ético, mientras que la economía es un tema técnico, lo social o la mejor distribución del ingreso es un tema meramente colocado en el plano de la dimensión ética.

Entonces lo que nosotros tenemos que plantear es un gran tema de debate, que es un debate regional, porque a nuestros países le cuesta reformular los balances de poder heredados, hay una dificultad que nos viene de atrás, y hay una dificultad que también nos plantea el mundo global, o las restricciones que nos plantea el mundo global. Entonces, uno ve en todos los países, lo ve en Argentina, lo ve en Brasil, cómo cuesta, qué difícil es cambiar el patrón distributivo en nuestros países, y en tal sentido comenzar a mejorar la distribución del ingreso que nos permita legitimar la idea de un modelo de desarrollo que articule mejor democracia, crecimiento sostenido y mayor justicia social.

Porque en definitiva en Sudamérica, en Latinoamérica, ¿cuál es la alternativa pendiente, cuál es la opción pendiente, cuál es el reto?. El reto es un modelo de desarrollo que combine justamente estas tres cuestiones. Mejor democracia, que signifique un cambio de sentido entre la política y la economía, que la política

sea capaz de poner la agenda en cuanto al modelo de país, en cuanto a una sociedad más justa, y que el crecimiento vaya de la mano de una mayor equidad. Estas tres cuestiones, mejor democracia, crecimiento sostenido y justicia social, estas tres dimensiones articuladas son el mayor reto de nuestros países.

Con Chile tenemos mucha expectativa, porque Chile ha sido el ejemplo más exitoso de desarrollo económico, de competitividad y crecimiento económico sostenido en el tiempo. Y ahora esperamos también, con la Presidenta Bachelet, a la que todos miramos con una enorme expectativa, que también Chile abra un camino en cómo se va mejorando los niveles de protección social y cómo se va a avanzando en los niveles de distribución del ingreso.

Esperamos que, cuando profundicemos la relación entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina en torno a conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones, podamos con la experiencia de Chile, con la experiencia de otros países, colocar lo social en la centralidad de la agenda de la integración, pero no solamente pensando que eso va a fortalecer el proyecto de integración, sino que eso tiene que fortalecer el desarrollo de los Estados nacionales, que pueda haber una sinergia entre los Estados nacionales y los procesos estratégicos de la integración. Por eso me parece extraordinariamente oportuno este seminario, me parece que hay una oportunidad política en la región importante, porque liderazgos como los de Michelle Bachelet, si Lula es reelecto en la próxima elección de Brasil, la presencia de Kirchner, la presencia de Tabaré Vázquez, configuran un cuadro de liderazgos políticos muy comprometidos con estos modelos de sociedad. Tenemos una coyuntura muy importante, bastante excepcional desde el punto de vista político.

Los fundamentos económicos están bien, así que somos todos muy optimistas y esperamos avanzar juntos en este gran desafío.

LAS EXPERIENCIAS DE CHILE, ARGENTINA Y FRANCIA.

1. CONFLUENCIAS

MAURICIO JELVEZ³³

Primero agradezco esta invitación, normalmente el moderador es de la casa, pero este no es el caso puesto que estoy acá como director ejecutivo de CED, entiendo esta invitación no sólo como un gesto de amistad de Chile 21 con quienes llevamos varios años dialogando de nuestras políticas públicas, sino que también como la necesaria y natural convergencia política entre fuerzas progresistas que están llamadas a la tarea del perfeccionamiento democrático, y especialmente a la construcción de un país con mayores niveles de igualdad.

Me atrevo a afirmar tajantemente que es esta última la tarea, la principal tarea que tenemos quienes pertenecemos a las fuerzas progresistas en este país. Por cierto que hemos avanzado mucho en Chile en la tarea social. Los gobiernos de la concertación han sido exitosos en el progreso continuo hacia mayores niveles de protección social y en la lucha por erradicar la pobreza y la indigencia, también en alcanzar mayores niveles de bienestar de nuestra sociedad. Pero, desgraciadamente Chile sigue siendo top ten en el ranking mundial de la desigualdad. Esta realidad no habla acerca de un destino inevitable, sino más bien nos interpela ética y políticamente en la búsqueda de una política pública más efectiva en pro de la equidad.

En este plano se inserta oportunamente este seminario, ante la pregunta ¿es posible un Estado de bienestar moderno para Chile? Nuestra respuesta es sí. La experiencia comparada, especialmente la de Europa de post-guerra nos demuestra que aún después de la destrucción, los pueblos pueden encontrar

³³ Director Ejecutivo del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

el camino del entendimiento para producir desarrollo con cohesión social. Así mismo, la visión comparada nos enseña que es mentira que crecimiento económico y equidad deben transitar por veredas paralelas. Y de lo que se trata es de entender que hay una relación de interdependencia entre ambos, y no necesariamente una solución de compromiso, en donde lo que se gana por un lado, se pierde por el otro. Esto que estoy diciendo que parece tan obvio para el mundo desarrollado, no lo ha sido para los organismos económicos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Los que han sido muy prolíferos para prescribirnos su recetas liberales de manejo macroeconómico, y muy pobres para abordar las precariedades sociales en nuestra región. Por eso pienso que debemos mirar más a Europa, el pacto social europeo dio cuerpo y alma a la construcción del Estado de bienestar, cuya crisis vienen denunciando como lo decía el Senador Ominami, los liberales desde hace ya tres décadas, y que sin embargo cuando uno revisa los datos duros del estado de situación de su estado de bienestar, no llega a otra conclusión que decir que este sigue plenamente vigente. De hecho es tal la densidad y legitimidad de los sistemas de protección social europeo, que aún cuando se haya producido alternancia del poder en muchos de estos países, entre la opción socialdemócrata y la socialcristiana, ejemplo Bélgica, Italia, Alemania, por citar sólo algunos, su pervivencia ha logrado trascender a estos mismos gobiernos.

Chile puede emprender con más fuerza esta tarea, nuestros éxitos son el punto de partida, necesitamos instalar y relevar esta agenda. La Presidenta Bachelet así lo ha manifestado, y hoy día lo reitera. Los próximos años nos deben obligar a buscar la convergencia entre las fuerzas políticas y sociales para provocar nuestro propio pacto social, ese pacto social que le da sustentabilidad política, técnica y financiera a esta tarea de construcción del sistema de protección social. Este seminario es un paso más en esa dirección, y no cabe duda que nuestros panelistas nos ilustrarán para encontrar los modos, mirando la experiencia comparada Chile, Argentina y Europa, de hacer una política pública que nos ayude a pavimentar el camino hacia un país con mayor igualdad en el bicentenario.

2. CHILE: HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL FUNDADO EN DERECHOS

CLARISA HARDY³⁴

SITUACIÓN ACTUAL: FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En el transcurso de los gobiernos de la Concertación hemos transitado desde el dominio de las políticas asistenciales a la construcción de las bases de una red de protección social fundada en derechos garantizados. El paso desde una política social restringida al ámbito de la satisfacción de necesidades básicas, hacia una política social fundada en el criterio de derechos ciudadanos, es el más importante avance de estos años.

AVANCES SOCIALES

El proceso de democratización y los avances sociales que le han acompañado, han contribuido a la conformación de una ciudadanía que, con mayores derechos y cada vez más conciente de ellos, reclama su ejercicio y los hace exigibles. Estos avances han incluido los siguientes aspectos:

- Reducción de la pobreza: del 38.6% de la pobreza en 1990 al 18.8% en el año 2003, según la última medición de la encuesta CASEN 2003, proceso de reducción que se mantuvo aún en el período de crisis y desaceleración económica de finales de los noventa, por contraste con los fenómenos de pauperización que se dieron en el resto de América Latina.
- Ampliación de accesos de la población a las más importantes prestaciones sociales: cobertura universal en la enseñanza básica y reducción sostenida de la deserción escolar en la enseñanza media (7.2% en 2003), duplicación de cobertura en la educación superior, plan garantizado de prestaciones en salud para todos los usuarios, tanto

³⁴Sicóloga social, Ministra de Planificación, ponencia previamente presentada en el Foro Iberoamericano de Desarrollo Social el 26 y 27 de junio de 2006 en Madrid.

del sistema público como privado, disminución del déficit habitacional y erradicación de campamentos, entre los más importantes indicadores.³⁵

- Destacable impacto distributivo del gasto social: si al ingreso autónomo se agrega el gasto social (subsidios monetarios, educación y salud), la distancia que separa al 10% más rico del 10% más pobre de los hogares se reduce de 34.1 a 13.2 veces.
- Implementación de varias iniciativas que pretenden eliminar las barreras discriminatorias que pesan sobre diversos grupos de la sociedad: ley de filiación, ley indígena, ley sobre la discapacidad, nueva legislación sobre acoso sexual y sobre violencia intrafamiliar, retención de estudiantes embarazadas en el sistema escolar, proyecto de ley antidiscriminación en discusión actualmente en el Congreso, por mencionar algunas.

DESIGUALDADES Y CAMBIOS EN LA SOCIEDAD: FUNDAMENTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Sin embargo, este proceso se ha estado produciendo con desigualdades. Es justo reconocer que se han estado venciendo los fenómenos de exclusión social que segregaban a importantes segmentos de la población -por condiciones étnicas, de género, etáreas, territoriales o por origen social- pero dicho proceso de integración ha sido desigual y tiene como trasfondo una inequitativa distribución del ingreso³⁶ que, históricamente

³⁵Los últimos datos censales (2002) y de la CASEN 2003 muestran la universalización de accesos: con excepción de la educación preescolar que tiene una cobertura de sólo 35% (no obstante haberse casi duplicado la cobertura entre 1990 y 2003), la educación básica cubre al 99.1% de los niños en edad escolar y la enseñanza media al 92.8%. En habitabilidad, el 96% de las viviendas cuenta con alumbrado y el 91% con agua potable. En materia de salud, la sensible disminución de la mortalidad materno-infantil y la erradicación de la desnutrición son, entre otros, indicadores de coberturas universales en atención primaria de salud, así como el sostenido aumento de la esperanza de vida, que nos asemeja a los países de alto nivel de desarrollo.

³⁶Como se evidencia en la distribución del ingreso, que pone a Chile como el cuarto país de América Latina cuyo 10% más rico es el que más concentra riqueza y como el décimo por la distancia entre el quintil más rico y el más pobre (CEPAL, *Panorama*

presente en la conformación de la sociedad chilena, se hace más intolerable en la actualidad, precisamente por la vivencia de una inclusión que se produce con desigualdades que no se explican en función de los méritos y, por lo mismo, en las posiciones que deberían asociarse a tales méritos.

Si una alta desigualdad, en sí misma es fuente de insatisfacción, la percepción de que ella es atribuible a factores adscriptivos, a la falta de oportunidades o, cuando existen formalmente, a las limitaciones para contar con justas oportunidades³⁷, provoca -si no irritación- al menos frustración³⁸. Y junto con ella, sentimientos de miedo por las inseguridades y desprotecciones ante eventos imprevisibles y no controlables³⁹.

Pero la necesidad de un sistema de protección social no sólo es el resultado de las inseguridades que acompañan a los déficits de equidad existentes. También de los cambios acelerados vividos por nuestra sociedad y que generan vulnerabilidades asociadas a nuevos riesgos, como son:

- El surgimiento de una pobreza “moderna”, más escolarizada, con mejores condiciones de vida y vinculada a los rasgos del mercado laboral y a fenómenos de precarización del empleo, que implican una alta rotación de la pobreza⁴⁰.

³⁷En el sentido que le otorga John Rawls (Justice as Fairness, 2000): la constatación de que existen oportunidades que son meramente formales y, por tanto, que hay límites a la posibilidad de acceder a aquellas oportunidades que están formalmente abiertas y/o que sean oportunidades de calidades comparables. Esta situación es el telón de fondo de la reciente y masiva movilización estudiantil que repuso a la educación -en cuanto a su acceso equitativo de calidad- en la agenda política nacional.

³⁸Muchos expertos señalan que es la fuente de los delitos y de la violencia con que se practican, especialmente en los delincuentes jóvenes socializados en este período en que el discurso de las oportunidades y de retribución al esfuerzo es contradictorio por sus vivencias.

³⁹Como lo confirma la demanda al estado (gobierno, parlamento, municipios, carabineros, sistema judicial) de protección ante los riesgos que aparece en distintos estudios de opinión y de percepciones realizados por entidades como CERC, Fundación Chile 21, IDEAS, Corporación Humana.

⁴⁰En la encuesta panel de la CASEN, realizada los años 1996 y 2001, en la que se sigue la trayectoria de las mismas familias, se advierte que el 46.6% de los pobres en 2001 no lo eran 5 años atrás, así como casi el 60% de los pobres en 1996 habían dejado de serlo 5 años después.

- Impacto de cambios en los roles de género, fruto de una creciente participación política y laboral de las mujeres, que dificultan compatibilizar, por una parte, vida laboral y familiar y, por otra, los roles femeninos tradicionales realizados en el ámbito doméstico (cuidado de niños, de adultos mayores, de personas postradas o discapacitadas) con las exigencias laborales, cuestión que lleva a la necesidad de contar con políticas públicas que liberen a las familias de la excesiva carga de responsabilidades, así como del cuidado y protección de los miembros más dependientes de las familias⁴¹.
- La evidencia de transformaciones en la organización familiar y la coexistencia de una diversidad de tipos de familias para las que no existen respuestas adecuadas: conviven familias que responden al modelo tradicional biparental, con familias de jefatura femenina, convivencias, familias unipersonales especialmente de mujeres adultas mayores solas, entre las más frecuentes⁴².
- Cambios demográficos en curso, con un progresivo envejecimiento de la sociedad chilena por el aumento de la esperanza de vida y por una reducción de la tasa de natalidad, que nos asemeja al perfil demográfico de países de alto nivel de desarrollo⁴³.
- La existencia de un fenómeno migratorio nuevo dada la situación de Chile en el contexto de la región y, especialmente, de los países vecinos, en que contamos con una presencia cada vez más importante de inmigrantes

⁴¹Aún cuando el nuestro es el país latinoamericano con la más baja tasa de participación laboral femenina, la tasa de actividad de las mujeres está creciendo velozmente como lo revela la sistemática incorporación de mujeres al mercado laboral, especialmente en los tramos de edad entre los 18 y 25 años de edad, en plena edad fértil.

⁴²Los hogares nucleares (biparentales con hijos) representan el 57% del total de familias, mientras que el 43% restante representa otros tipos de familias.

⁴³Según los datos del censo 2002, la esperanza de vida al nacer es de 77.4 años promedio nacional, teniendo las mujeres un promedio de 80.4 años. Con información del año 2005 (CEPAL/CELADE e INE), un adulto de 60 años en la actualidad tiene una esperanza de vida de 20.7 años más en el caso de los varones (80.7 años) y de 24.5 años más en el caso de las mujeres (84.5 años).

del exterior, en un proceso de previsible expansión⁴⁴.

Todas estas dinámicas comportan nuevos riesgos que amenazan a grupos y sectores sociales nuevos, como son - adicionalmente a la población en condiciones de extrema pobreza y pobreza-segmentos no pobres vulnerables⁴⁵ y, específicamente, a la población infantil, personas con discapacidad, adultos mayores especialmente solos, madres adolescentes y mujeres jefas de hogar, comunidades y personas indígenas, inmigrantes con una alta presencia de mujeres con hijos pequeños o solas que han dejado a sus familias en los países de origen.

HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

A las acciones deliberadas de defensa ante los riesgos que impiden o limitan el despliegue de los derechos se las define, clásicamente, como políticas de protección social, las que han dado lugar a distintos sistemas organizados según principios y reglas que cada sociedad conviene políticamente. En otras palabras, frente a las inseguridades que acompañan la vida en sociedad y que ponen en riesgo los derechos de las personas, se erigen sistemas de protección social que varían de acuerdo a los arreglos políticos que acuerdan las sociedades.

Identificar cuáles son estos riesgos, en primer lugar, y precisar su grado previsible de ocurrencia, en segundo lugar, permite reconocer las vulnerabilidades que existen y los sectores sociales que las experimentan. Instalar, entonces, un Sistema de Protección Social es, por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular su convivencia:

⁴⁴Los datos del censo 2002 muestran un incremento significativo de la inmigración de países vecinos respecto del censo anterior: de los 105.070 extranjeros residentes en Chile el año 1992 (lo que representa un 0.8% del total de la población nacional), se sube a un total de 184.464 extranjeros residentes 10 años después (lo que representa un 1.2% de la población nacional). En su mayoría de Argentina (26%), Perú (21%), Bolivia (6%) y Ecuador (5%).

⁴⁵El 70% de las familias chilenas tiene un ingreso familiar inferior al ingreso promedio nacional de las familias (\$528.500), correspondiente a un per cápita familiar de \$135.000, monto equivalente al actual ingreso mínimo (CASEN 2003).

determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan. Por cierto que esto supone instituciones, instrumentos, programas y recursos, pero también delimitar las atribuciones y responsabilidades del estado, del mercado, de las personas y las familias.

Por lo tanto, tal Sistema de Protección Social debe concebirse como un dispositivo de políticas y acciones:

- que acompañen el ciclo vital de las personas;
- que consideren a la familia, en toda su diversidad, como el sujeto de riesgo y, por lo mismo, como destinataria de la protección social y no como sostén de la protección⁴⁶;
- que permitan la complementariedad asistencial y promocional o de desarrollo;
- y que al fundarse en una concepción ciudadana, se organice no tan sólo en torno del trabajo y que se active en su ausencia, sino que en torno de riesgos sociales permanentes y extra laborales.

Para su implementación será necesario precisar la articulación entre:

- el sujeto de la protección (la familia y sus diversos miembros) y la fuente de financiamiento (estado y familias);
- políticas de asistencia directa (de transferencias monetarias o de bienes) y políticas de inversión social;
- políticas selectivas y universales;
- prestaciones de carácter nacional y local.

⁴⁶Esta distinción establece la diferencia entre políticas de protección social a las familias y políticas de protección familiaristas, es decir, entre aquellos sistemas que tienen políticas públicas para los miembros de las familias y aquellos otros sistemas que le entregan a las familias la responsabilidad de hacerse cargo de sus miembros, reduciendo la responsabilidad del estado a un rol subsidiario en la materia. El examen de la situación en Chile muestra una situación mixta, en que para algunas materias hay acción estatal (licencias maternales, por ejemplo) y, para otras, responsabilidades familiares y sólo una acción estatal subsidiaria con los más pobres (como ha sido, hasta la fecha, la educación preescolar). Los diferenciados impactos sociales de esta fórmula mixta nos permiten apreciar las ventajas de avanzar en acciones y medidas de protección a las familias de manera más universal, como responsabilidad pública, sin hacer que recaiga en los propios hombros de las familias todas sus soluciones y, por tanto, eliminando o aminorando las presiones que hoy las tensionan en exceso y que dañan las relaciones intrafamiliares (la evidencia de muchas disfunciones familiares y de violencia doméstica como un fenómeno demasiado presente).

COBERTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Si bien existe una red social destinada a la pobreza y estos años se han estado construyendo las bases para un sistema de protección social a través del Chile Solidario, éste ha estado focalizado en las manifestaciones más extremas de la pobreza. Persistir en políticas de protección social sólo hacia los más pobres puede convertirse en una opción regresiva si consideramos la amplitud de sectores no pobres vulnerables que, sin soporte ante los riesgos, enfrentan la incertidumbre e inestabilidad laboral, o los bajos ingresos, o ambos⁴⁷.

Al respecto, los datos sobre el impacto distributivo del gasto social son ejemplificadores, pues muestran la gran eficacia distributiva del estado en el segmento de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad, pero el impacto distributivo considerablemente menor en sectores no pobres de bajos ingresos y con vulnerabilidades: el decil más pobre de la población casi triplica sus ingresos gracias a las transferencias monetarias que el estado realiza en subsidios, así como en prestaciones de salud y educación, y el decil que le sigue casi duplica sus ingresos totales por la acción del estado; a partir del tercer decil las transferencias declinan considerablemente, siendo muy bajas entre el cuarto y séptimo decil, teniendo estos hogares - como se señalara anteriormente- ingresos familiares autónomos por debajo del promedio del ingreso nacional, que es de por sí bajo⁴⁸. En suma, dos terceras partes de las familias chilenas perciben ingresos inferiores al ingreso promedio nacional y, de

⁴⁷Los datos desagregados por deciles de la CASEN 2003 en cuanto a escolaridad, tasa de participación laboral nacional y femenina, desocupación, habitabilidad, jefatura femenina del hogar y participación en el ingreso nacional, nos revelan muy altas vulnerabilidades en los primeros 2 deciles, pero también la presencia de diversos grados y tipos de vulnerabilidad entre el 3° y el 7° decil.

⁴⁸Según la CASEN 2003, el ingreso promedio autónomo del decil más pobre es de \$63.866. Sumando las transferencias en subsidios, salud y educación, el ingreso total del primer decil pasa a ser de \$164.595. En el caso del segundo decil, el ingreso promedio autónomo es de \$144.442 y con las transferencias del gasto social termina subiendo a \$229.621. Y así, sucesivamente, va declinando de manera progresiva hasta que en el séptimo decil -cuyos hogares tienen un ingreso promedio autónomo de \$437.417- las transferencias del gasto social sólo le significan un incremento de \$30.000, sin contar con soportes públicos para enfrentar los gastos de la educación, especialmente de la educación superior, o de enfermedades catastróficas y crónicas, etc.

estas familias, sólo se benefician con transferencias significativas menos de la mitad de ellas.

De modo que, en cuanto a cobertura, es esta realidad socioeconómica la que plantea la necesidad de un Sistema de Protección que amplíe su radio de acción más allá de la pobreza y que tenga universos variables según el tipo de riesgo de que se trate, atendiendo a los rasgos de vulnerabilidad que expresan distintos grupos sociales. Las propuestas que se están formulando para abordar la protección social de la infancia, así como de un más equitativo sistema de pensiones y previsional – prioridades ambas del actual gobierno de la presidenta Michelle Bachelet- apuntan, precisamente, en la dirección de una política más universalista de protección social⁴⁹.

COMPONENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

En la actualidad, la atención focalizada hacia los más pobres se centra en algunos componentes que suelen ser básicos o mínimos, restándole ciudadanía plena a quienes viven en la pobreza. Por otra parte, la desprotección de segmentos no pobres también significa, por las limitaciones que enfrentan en el mercado, el incumplimiento de derechos, cuestión que también desconoce su condición de ciudadanos plenos.

De modo que, en ambos casos (grupos pobres y no pobres vulnerables) el criterio de universalizar derechos es el punto de partida que define los componentes que deben estar garantizados y cuya amplitud debe ser parte de una discusión democrática. Los componentes del sistema incluyen dimensiones relativas a los ámbitos educacional, de salud, laboral y previsional (pensiones y jubilaciones), entre las más importantes, pero su amplitud o la extensión de derechos al interior de cada componente es lo que debe dirimirse democráticamente. Deliberación democrática

⁴⁹Las propuestas de los informes entregados al gobierno por dos Consejos Asesores Presidenciales -el referido a Políticas de Infancia y el de la Reforma Previsional- muestran un alto grado de consenso en cuanto a la ampliación de las coberturas que deben tener, tanto las políticas destinadas a la infancia, como las políticas de pensiones y previsionales destinadas a los adultos mayores. Es interesante destacar que tales propuestas consensuales de mayor universalidad de la protección social se da en un amplio espectro de expertos, actores sociales y políticos de los distintos partidos políticos.

que -iniciada en las Comisiones Asesoras Presidenciales respectivas cuyas propuestas acogieron durante cien días a representantes de organizaciones sociales y gremiales con distintas visiones políticas y valóricas- habrá de desplegarse en el parlamento, cuando el gobierno envíe los proyectos de ley correspondientes.

El planteamiento de la presidenta Michelle Bachelet de sentar las bases para la construcción de un Sistema de Protección Social para el 2010, contempla:

- *Sistema de Protección Social Chile Solidario*: destinado a las familias de extrema pobreza, con el propósito de ir avanzando en la erradicación de la indigencia, cuestión que incluye además el esfuerzo por incorporar progresivamente a las personas que viven en la calle. Asimismo, y en tanto se avance en esta dirección, irán incluyéndose otros segmentos vulnerables, como son las personas con discapacidad y adultos mayores.
- *Sistema de Protección Integral de la Infancia*: destinado a los niños y niñas del 40% de hogares de menores ingresos que concentran más de la mitad de los niños del país, así como a la totalidad de los hijos e hijas de las mujeres trabajadoras, en el grupo de edad que va desde la gestación hasta el término del ciclo de educación básica (entre los 0 y los 8 a 10 años de edad), cuestión que incluye la protección de la maternidad y el incentivo para el trabajo socialmente protegido de las mujeres⁵⁰.
- *Sistema de Protección Social del Trabajo*: destinado a los trabajadores hombres y mujeres para promover el trabajo

⁵⁰Con posterioridad a esta presentación, el gobierno anunció la instalación del Sistema de Protección Integral de la Infancia "Chile Crece Contigo, con particular énfasis en primera infancia (hasta 4 años de edad), incluyendo: programa de educación destinado a padres, por una parte, y a los niños, por otra, en medios de comunicación masivos (especialmente en televisión y radios); programa de apoyo al desarrollo biosicosocial en consultorios y maternidades; cobertura universal en salas cunas y jardines infantiles, con cargo enteramente fiscal para el 40% de los hogares de menores ingresos; 3 fondos comunales: para la atención del rezago infantil, para el apoyo a niños con discapacidad y para el desarrollo de la infancia (infraestructura comunal, actividades recreativas y deportivas, iniciativas innovadoras de atención a la infancia, etc; paquete legislativo que incluye: subsidio del recién nacido y de primera infancia del 20% de menores ingresos (SUF automático), modificaciones que perfeccionan el pre y postnatal, cambios en la legislación de adopciones, entre las más importantes.

decente durante la vida laboral activa, perfeccionamiento del seguro de desempleo y una reforma del sistema de pensiones y previsional para la etapa posterior, sobre la base del fortalecimiento del pilar solidario y cambios en el pilar contributivo, promoviendo cobertura universal con mayores grados de equidad.

INSTITUCIONALIDAD PRELIMINAR DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Como punto de partida para el diseño de un Sistema de Protección Social, tan pronto asumió el nuevo gobierno se conformó el Área de Protección Social integrada por los Ministerios de Educación, Trabajo, Salud, Vivienda, Servicio Nacional de la Mujer y Cultura, coordinado por el Ministerio de Planificación. Con regularidad los ministros y ministras respectivos se reúnen para fijar políticas, diseñar estrategias, coordinar esfuerzos, prever intervenciones integrales y convenir modelos de gestión social compartidos. Esta misma institucionalidad se reproduce en los gobiernos regionales, siendo presidida por los respectivos Intendentes y coordinada por la Secretaría Regional de Planificación.

Para apoyar el Área de Protección Social se ha constituido un Comité Técnico conformado por expertos de las reparticiones que integran esta instancia interministerial, en representación de sus ministerios y de los servicios relacionados. Progresivamente se han ido incorporando otros servicios públicos dependientes de ministerios que no forman parte del Área de Protección Social, como CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente), SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) y CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes).

La primera tarea encomendada al Comité Técnico por los Ministros del Área de Protección Social ha sido el diseño e implementación de una propuesta piloto de *Gestión Social* innovadora, que articule en los territorios el conjunto de servicios, prestaciones y programas sociales, de modo de actuar con las familias y en las comunidades en las que habitan, con sus redes sociales, materializando un proceso descentralizado de gestión y ejecución, fortaleciendo las capacidades locales y promoviendo la participación de municipios y organizaciones. Con estos esfuerzos

de innovación descentralizada de gestión se inicia la construcción y operación del Sistema de Protección Social.

INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL.

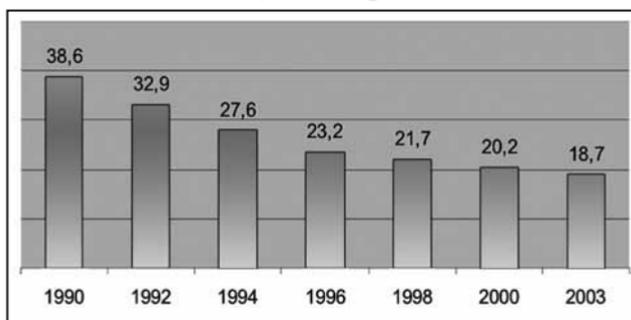
- *Ficha de Protección Social*: instrumento de acceso al Sistema de Protección Social y que reemplazará a la actual Ficha CAS-Familia. El cambio radical que ofrece este instrumento responde a los cambios que ha experimentado la pobreza en nuestro país, a la emergencia de nuevos riesgos que amenazan a los grupos y sectores sociales vulnerables, y a la lógica que imponen las políticas de protección social⁵¹.
- *Mapas Territoriales de Vulnerabilidad*: que contienen un mapeo de aquellas unidades territoriales que, a lo largo del país y en todas las comunas, muestran ausencia o precaria presencia de servicios, así como deterioradas condiciones ambientales y de habitabilidad y que servirán de base para un modelo de intervención integral y descentralizado de la protección social.
- *Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN)*: es un instrumento esencial para la identificación, caracterización y medición de órdenes de magnitud de la población pobre y con distintas vulnerabilidades que debe ser cubierta por el Sistema de Protección Social, así como es un instrumento valioso de evaluación de las políticas sociales y del impacto distributivo del gasto social.
- *Sistema Integrado de Información Social (SIIS)*: cuya función es proveer información social pertinente, oportuna y detallada de toda la red de prestaciones sociales que llegan a las familias a través del Sistema de Protección Social, permitiendo su monitoreo y seguimiento, cuestión que implica capacidad de reacción inmediata del sector público y de sus prestaciones sociales a las necesidades específicas de protección social de las familias.

⁵¹ Con posterioridad a esta presentación, la Ficha de Protección Social ha comenzado a ser implementada en el país (a partir de noviembre del 2006 y hasta abril del 2007). Se contempla registrar a 1 millón 900 mil familias -aproximadamente 7 millones de personas- con el fin de seleccionar a las familias sujeto de subsidios monetarios, así como a las que habrán de participar de las distintas esferas de la protección social.

ANEXO
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

PREPARADO POR LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL ÁREA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Gráfico 1
Evolución de la Pobreza, 1990-2003
(Porcentajes de la población)



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990 a 2003.

Cuadro 1
Crecimiento económico y empleo

Período	Elasticidad empleo-producto
1986-1990	0.6
1990-1994	0.4
1994-1998	0.2
1999-2004	0.15

Fuente: Datos del INE y del Banco Central de Chile.

Cuadro 2
Cobertura Educacional

Coberturas	Año	Nivel educacional
Cobertura educación prebásica	1990	Prebásica 20.9%
	2003	35.1%
Cobertura educación básica	1990	Básica 96.8%
	2003	99.1%
Cobertura educación media	1990	Media 80.3%
	2003	92.8%
Cobertura educación superior	1990	Superior 16.0%
	2003	37.5%

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990 y 2003.

Cuadro 3
Esperanza de Vida al Nacer en Chile

Período	Años		
	Promedio	Hombres	Mujeres
1991-1992	74.26	71.37	77.27
2001-2002	77.36	74.42	80.41

Fuente: CENSO, años respectivos.

Cuadro 4
Aumento de la esperanza de vida, 2005

Una persona a los 60 años tiene una esperanza de vida de:	
Hombres	20.7 años
Mujeres	24.5 años

Fuente: CEPAL/CELADE e INE.

Cuadro 5
Tasa Mortalidad infantil en Chile⁵²

Período	Total	Hombres	Mujeres
1991-1992	14.30	15.49	13.07
2001-2002	8.46	9.37	7.53

Fuente: CENSO, años respectivos.

Cuadro 6
**Estado Nutricional según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar*
1994- 2000**

Año y quintil de ingreso	Estado Nutricional						Total
	Normal	Riesgo de desnutrir	Desnutrido	Sobrepeso	Obeso	No sabe	
1994**							
I	85.4	3.4	2.9	6.3	-	2.1	100.0
II	86.1	2.2	2.3	7.4	-	2.0	100.0
III	86.3	2.5	1.7	7.3	-	2.2	100.0
IV	90.3	0.8	0.9	6.3	-	1.7	100.0
V	90.6	0.8	1.0	4.3	-	3.3	100.0
Total	87.0	2.3	2.1	6.5	-	2.2	100.0
2000							
I	80.0	4.0	1.4	11.2	1.6	1.8	100.0
II	82.5	2.5	0.4	11.5	1.4	1.7	100.0
III	86.0	1.3	0.6	9.8	1.3	1.0	100.0
IV	87.8	0.8	0.3	8.7	1.3	1.1	100.0
V	92.4	0.6	0.2	5.1	0.5	1.2	100.0
Total	84.2	2.3	0.7	10.0	1.3	1.5	100.0

** En 1994, la Encuesta CASEN agrupó sobrepeso y obesidad, por esta razón, la información referente a obesidad está incluida en sobrepeso.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN años respectivos.

⁵²Por mil nacidos vivos.

Cuadro 7
Acceso a Vivienda
Total y porcentaje

Tipo	CENSO 1992	CENSO 2002
	2.844.085	3.743.817
Permanentes	91.1%	96.0%
	273.076	141.495
Semipermanentes	8.7%	3.6%
	3.806	14.136
Móviles y otras	0.1%	0.3
Total	3.120.967	3.899.448
	100%	100%

Fuente: CENSO 1992 y 2002.

Cuadro 8
Acceso a infraestructura básica, porcentaje

Infraestructura	1992	2002
Electricidad	90.7	97.6
Agua Potable	86.1	91.6
Alcantarillado	69.9	91.2
Ducha	70.6	89.7
Combustible cocina	77.9	87.0

Fuente: CENSO 1992 y 2002.

Cuadro 9
Distribución del Ingreso, 2003

Ingreso	Índice 20/20	Índice 10/10	Relación primer y noveno decil
Autónomo	14.3	34.1	12.7
Monetario	12.3	25.5	9.5
Total	7.6	13.2	4.9

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2003.

Cuadro 10
Rotación de la Pobreza, 1996-2001

1996	2001		
	Pobres	No pobres	Total % Fila
Pobres	45.16%	54.84%	22.36%
No pobres	11.36%	88.64%	77.64%
Total % columna	18.92%	81.08%	100%

Fuente: Encuesta Panel 1996-2001, MIDEPLAN.

Cuadro 11
Percepción de las Desigualdades, 2000

Enunciados	Muy de acuerdo
En Chile ha habido desarrollo económico, pero una minoría se ha beneficiado de él	76.0%
El excesivo énfasis en valores materialistas, como el dinero o el consumo, provoca mayores grados de desigualdad	72.8%
Los que nacen en una familia rica parten con una ventaja imposible de equiparar	62.4%
Los pobres son pobres porque no se esfuerzan suficientemente	17.8%
Si hay desigualdad, es porque Dios así lo quiere	10.8%
En este país están cesantes solo aquellos que no quieren trabajar	8.8%

Fuente: "Percepciones culturales de la desigualdad", MIDEPLAN, 2000.

Cuadro 12
Impacto Distributivo del Gasto Social, 2003⁵³

Decil de ingreso autónomo, subsidios e ingreso de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar (1)											
Ingresos y subsidios	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Ingreso promedio autónomo (2)	63.866	144.442	191.812	250.284	291.995	348.773	437.417	568.279	810.931	2.177.245	528.507
Subsidios Monetarios (3)	21.590	13.137	10.492	8.379	6.443	4.843	3.749	2.432	1.274	472	7.281
Ingreso Monetario (4)	85.456	157.579	202.304	258.663	298.438	353.616	441.166	570.711	812.205	2.177.717	535.788
Subsidio en educación (5)	54.190	50.194	41.829	38.453	30.550	24.305	21.480	16.947	12.349	4.869	29.516
Subsidio en salud (6)	24.949	21.848	14.074	9.928	8.244	5.363	5.217	-2.097	-4.027	-7.910	7.559
Ingreso Total	164.595	229.621	258.207	307.045	337.232	383.285	467.863	585.561	820.527	2.174.676	572.863
Ingreso total/ingreso autónomo	2.58	1.59	1.35	1.23	1.15	1.10	1.07	1.03	1.01	1.00	1.08

(1) Se excluye el servicio doméstico puertás adentro y su núcleo familiar.

(2) El ingreso autónomo, también llamado ingreso primario, se define como todos los pagos que recibe el hogar como resultado de la posesión de factores productivos. Incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la autoprovisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones.

(3) Incluyen las pensiones asistenciales (PASIS), los Subsidios de Cesantía, los Subsidios Únicos Familiares (SUF), las Asignaciones Familiares, el Subsidio de Agua Potable y otros subsidios.

(4) El ingreso monetario del hogar se define como la suma del ingreso autónomo del hogar y las transferencias monetarias que recibe el hogar del Estado. Las transferencias monetarias son todos los pagos en dinero provistos por el Estado.

(5) Programas de Alimentación escolar, útiles escolares, Salud escolar, Subvenciones y Textos escolares, JUNJE e INTEGRA.

(6) Subsidio por atenciones, PNA C y PACAM.

⁵³ Datos no corregidos con el factor de ajuste basado en las proyecciones de población del CENSO 2002.

Cuadro 13
Evolución Tasa de Participación Laboral de las Mujeres (%)

AÑO	TASA
1990	31.7
1991	31.5
1992	31.5
1993	35.2
1994	35.4
1995	34.5
1996	34.5
1997	35.1
1998	36.1
1999	36.5
2000	35.0
2001	34.9
2002	34.7
2003	35.7
2004	37.0
2005	37.2

Fuente: INE; Encuesta de Empleo, trimestre octubre-diciembre año respectivo.

Cuadro 14
Sexo del jefe de hogar y número de personas por hogar
(1992-2002)

N° personas en el hogar	Censo 1992			Censo 2002		
	Total jefes de hogar	Sexo jefe hogar		Total jefes de hogar	Sexo jefe hogar	
		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer
Total	3.293.779	2.459.452	834.327	4.141.427	2.836.120	1.305.307
1	273.320	150.660	122.660	473.743	261.504	212.239
2	467.697	289.554	178.143	727.459	429.740	297.719
3	658.750	481.232	177.518	900.892	610.877	290..15
4	756.196	613.644	142.552	952.314	724.260	228.054
5	545.960	450.936	95.024	581.880	444.957	136.923
6	312.759	254.013	58.746	289.895	213.966	75.929
7	127.504	102.309	25.195	114.258	82.332	31.926
8	71.447	56.091	15.356	52.231	36.389	15.842
9	37.473	29.085	8.388	24.118	16.334	7.784
10 o más	42.673	32.928	10.745	24.637	15.761	8.876

Fuente: CENSO, años respectivos.

Cuadro 15
Tipo de Familias (1992-2002)

Tipo de hogar	1992		2002	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	3.293.779	100.0	4.141.427	100.0
Unipersonal	273.320	8.3	480.647	11.6
Nuclear	1.906.778	57.9	2.359.718	57.0
Extenso	770.336	23.4	908.209	21.9
Compuesto	142.792	4.3	132.057	3.2
Sin núcleo	200.853	6.1	260.796	6.3

Fuente: CENSO, años respectivos.

Cuadro 16
Estado Civil o Conyugal (1992-2002)

Estado Civil	1992	2002
	Porcentaje	
Casado	51.8	46.2
Soltero	33.6	34.6
Separado	3.4	4.7
Conviviente/pareja	5.7	8.9
Anulado	0.3	0.4
Viudo	5.2	5.2

Fuente: CENSO, años respectivos.

Cuadro 17
Promedio de hijos por mujer

Año	Número de hijos promedio
1992	2.39
2002	2.26
2015 ⁵⁴	1.90

Fuente: INE, CENSO años respectivos y proyecciones demográficas.

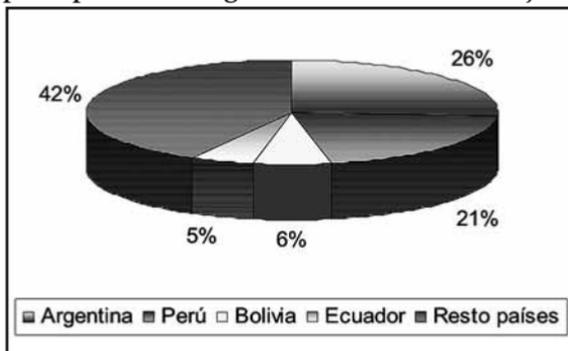
54 Proyección de población INE.

Cuadro N° 18
Inmigración
Porcentaje de la población residente nacida en el extranjero sobre la población total (Censo 1952 a 2002)

Año censal	Población total (1)	Población nacida en el extranjero (2)	Porcentaje (2/(1))
1970	8.884.768	90.441	1.02
1982	11.275.440	84.345	0.75
1992	13.348.401	105.070	0.79
2002	15.116.435	184.464	1.22

Fuente: CENSO, años respectivos.

Gráfico 2
Principales países de origen de los nacidos extranjeros, 2002



Fuente: Censo 2002.

Cuadro 19
Caracterización de los hogares por decil de ingreso

Deciles de ingreso											
Indicador	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Promedio
Distribución del ingreso											
Distribución del ingreso autónomo entre los hogares (1)	1,2	2,7	3,6	4,7	5,4	6,6	8,2	10,7	15,3	41,5	
Distribución del ingreso monetario entre los hogares (2)	1,5	2,9	3,7	4,8	5,5	6,6	8,2	10,6	15,2	41,1	
Trabajo											
Tasa de Participación (3)	41,1	47,5	51,7	55,9	56,5	58,4	62,6	63,2	65,0	69,0	56,8
Tasa de Participación Femenina	24,1	28,3	34,2	38,9	40,7	43,8	48,4	50,9	54,0	59,5	41,6
Tasa de Desocupación (4)	34,7	18,8	13,9	10,6	8,6	6,7	5,2	4,5	3,2	2,3	9,8
Tasa de Dependencia (5)	5,9	3,9	3,2	2,8	2,6	2,3	2,1	2,1	1,9	1,8	2,6
Educación											
Promedio de escolaridad (6)	7,8	8,4	8,8	9,2	9,6	9,9	10,6	11,4	12,5	14,4	10,2
Nivel de educación (7)											
Tasa Básica Completa	40,7	43,6	39,4	38,2	37,1	33,4	31,9	27,7	23,2	12,6	33,3
Tasa Media Completa	20,3	25,4	31,3	35,1	39,6	41,2	44,0	45,7	44,0	38,6	36,4
Tasa Superior Completa	1,5	1,3	2,7	3,6	4,4	7,1	11,1	16,9	27,0	46,5	11,4
Tasa de analfabetismo (8)	9,8	6,8	6,0	4,6	3,8	3,3	2,3	1,3	0,7	0,3	4,0
Vivienda											
Déficit de materialidad	18,0	10,0	8,1	6,1	6,3	4,6	4,2	2,7	1,4	0,7	6,2
Déficit de saneamiento	14,2	8,4	6,0	4,8	3,7	3,3	2,4	1,8	1,2	0,9	4,7
Jefatura Femenina											
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	31,8	24,2	26,1	24,6	28,6	27,3	25,2	25,3	23,1	23,2	25,9

FUENTE: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2003.

(1) Estimación de la participación porcentual de los ingresos autónomos de cada decil de hogares, clasificados en orden creciente de acuerdo al ingreso autónomo per cápita percibido por el hogar; en el total de ingresos autónomos del total de hogares del país.

(2) Estimación de la participación porcentual de los ingresos monetarios de cada decil de hogares, clasificados en orden creciente de acuerdo al ingreso autónomo per cápita percibido por el hogar; en el total de ingresos monetarios del total de hogares del país.

(3) Porcentaje de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (ocupados y desocupados) de 15 años y más con respecto a la población total de 15 años y más.

(4) Porcentaje de la población desocupada (cesantes y personas que buscan trabajo por primera vez) de 15 años y más con respecto a la fuerza de trabajo o población económicamente activa de 15 años y más.

(5) Razón entre el número total de personas y el número de personas ocupadas.

(6) Promedio de años de estudio efectivamente cursados por la población de 15 años y más.

(7) Distribución relativa de la población según máximo nivel de educación alcanzado.

(8) Porcentaje de la población de 15 años y más incapaz de leer y escribir un párrafo breve.

3. RESPUESTAS AL MALESTAR

SERGIO MICCO⁵⁵

Quisiera decir cinco cuestiones, partiendo por un viejo refrán que le escuché a un cardenal católico de Honduras, recordando a Illel, un sabio rabino del siglo primero: “si no yo por mí, entonces ¿quién?; si sólo yo por mí, entonces ¿para qué?; si no es ahora, ¿cuándo?”.

Si no es yo por mí, entonces quién, si los demócratas chilenos no salimos a enfrentar el malestar que existe con las instituciones políticas democráticas, entonces: ¿quién lo va a hacer? Si sólo yo por mí, entonces ¿para qué?. Si los demócratas chilenos no salimos a promover una nueva etapa en nuestro desarrollo, marcado ahora por derechos sociales crecientemente garantizados, fundados en una ciudadanía activa y sectores económicos privilegiados, que tienen que ser también celosos cumplidores de sus deberes entonces ¿para qué seguir gobernando? Y si no es ahora ¿cuándo?.

Si tenemos a una mujer como la primera presidenta de Chile, símbolo viviente de igualdad, si la conferencia episcopal de la Iglesia Católica y su Cardenal hablan de las desigualdades escandalosas en Chile, si todos los candidatos presidenciales, no es que hayan hablado de la equidad, hablaron de las desigualdades escandalosas, si veinte economistas de derecha dicen que no debemos seguir con la política del superávit fiscal, si hoy día el Banco Central reconoce diecisiete mil millones de dólares en reserva, si las AFP reconocen tres mil millones de dólares en el exterior, y si estos veinte economistas de derecha señalan que hay veinte mil millones de dólares en excedentes de cobre al próximo año, y si además tenemos mayoría en el Congreso Nacional para cambiar una estructura tributaria donde los empresarios no pagan impuestos, y si en un 40% nuestra estructura tributaria está fundada en el pago de IVA, entonces la pregunta es ¿cuándo?.

⁵⁵ Cientista Político, Vicepresidente de la Democracia Cristiana.

Por eso yo me congratulo de estar acá y haber escuchado el 16 de junio a nuestra Presidenta de la República, quien dijo al 2010 entregaremos al país un Estado de Bienestar reformulado, financiado y focalizado en aquellos que tienen más necesidades. Estoy hablando de humanismo, estimados camaradas, estoy hablando de progresismo estimados correligionarios y compañeros, estoy hablando de la confluencia del humanismo, del progresismo laico y cristiano, de la democracia cristiana y la social democracia. Hoy día nos dijo “la marca histórica de mi gobierno será sentar las bases de un sistema de protección social”. Acá el representante de Francia hablaba de una “obra de humanidad y justicia”. El representante del Ministerio del Trabajo de Argentina nos ha recordado lo que fue el infierno de una nación que hace cien años atrás estaba entre las diez naciones más ricas del mundo, y que como está tan bendecida por su gente y por su naturaleza, puede perfectamente vivir con lo propio, como dice un gran pensador argentino.

Por lo tanto yo quisiera solamente señalar cinco ideas, habiendo ya dicho todo lo que tenía que decir, y creo haber sido lo suficientemente claro en este panel.

La primera es que tenemos que responder a la crisis de nuestras instituciones políticas y de nuestros partidos políticos. Solamente uno de cada cuatro chilenos cree que un Ministro de Estado le puede solucionar sus problemas. En los Senadores y Diputados se confía aún menos, 15%. Y nosotros, los dirigentes de los partidos políticos menos, uno de cada diez. Entre los jóvenes sólo un 0,7% participa en un partido político, solamente 15% se identifican con ellos. ¿Qué se esconde detrás de esta violenta desconfianza hacia nuestras instituciones políticas y públicas?

Creemos que el abierto malestar nacional a las desigualdades existentes y una sociedad percibida como de privilegios, así como el viejo populismo latinoamericano atacaba a los oligarcas imperialistas, hoy un nuevo populismo dirige sus dardos contra quienes son percibidos hoy como los que están arriba, los señores políticos. Así creo que la crisis de confianza, y el éxito del discurso antipartido se debe a que apela a dos sentimientos

muy generalizados. El primero es el desencanto e inseguridad vital de los perdedores del modelo de desarrollo nacional. El segundo, el individualismo apolítico de los ganadores. Estos cuentan con salud, educación, previsión social y seguridad privada: ¿para qué entonces necesitan el Estado y la política?.

Eso sí hay una gran diferencia. Los perdedores acusan a los políticos de no hacer la pega, en cambio los ganadores nos encuentran un estorbo. Aunque aclaro sí, que estos últimos, los ganadores, si bien tienen un discurso extraordinariamente político, no dudan al momento de inscribirse en los registros electorales, participar en política o en votar. El 50% de los jóvenes de estrato alto están inscritos en los registros electorales, contra el 29% en los estratos medios y sólo un 19% en los estratos bajos. Por eso creo, entre otras cosas, que es un gravísimo error de la Concertación promover el voto voluntario.

Ataquemos la causa del desencanto con la democracia chilena que es esta, y cuando a los cabros jóvenes se les pregunta qué es la democracia, ellos no dicen un mecanismo político electoral para elegir a los representantes del pueblo, ellos dicen libertad (27%), justicia (29%), oportunidades (36%), igualdad (42%), y derechos (57%). Eso es lo que ellos están pidiendo. Y si le preguntamos a los chilenos, en una cosa que es muy decidora, si tuviesen que optar entre libertad e igualdad, de acuerdo al CERC el año 1990 un 49% decía libertad y un 47% decía igualdad. Hoy día, después de todos estos años de democracia, los que dicen yo opto por la libertad bajaron a 25 puntos, los que dicen yo opto por la igualdad subieron a 71 puntos. Si un 10% de los chilenos se declaraba extremadamente estatista en 1990, ese porcentaje subió a 30%, porque los chilenos están pidiendo lo que hoy día nos estamos comprometiendo a hacer, que es dar protección y promoción social.

Mi segundo comentario es sí que cuando se habla de Estado de bienestar, la Presidenta habló de tres conceptos en su discurso. Estado de protección social, Estado de bienestar y Estado social y democrático de derecho ¿son lo mismo? No está en esos tres vocablos nuestra atención, señaló también Carlos Ominami en el principio. ¿Cuál es el rol que le corresponde al Estado en

todo esto? Porque acá yo creo que estamos, y ese es mi segundo comentario, enfermamos los chilenos de una gravísimo virus que se llama estadofobia, que va aparejado de una mercadofilia, que es el extremo opuesto, es decir, creer que todos los males vienen del Estado y todas las bendiciones vienen del mercado. Y eso nos está destruyendo. La participación del Estado en nuestra economía planteado con cualquier país desarrollado es simplemente para llorar a gritos. Y lo que acá se ha dicho, que en el último gobierno de la concertación la participación del Estado en la economía bajó desde un 22 al 19%, simplemente nos tiene que obligar a pensar en qué está pasando con nosotros.

Un tercer comentario es el debate tributario. Las cifras las conocemos, simplemente si nosotros no nos metemos en una estructura, y en la carga tributaria chilena, yo creo que claro, vamos a avanzar en garantizar derechos sociales, y fantástico, pero tenemos claro una cosa, no vamos a dar el ancho para la magnitud de la tarea que tenemos por delante, y no hay que tenerlo miedo al debate de la estructura tributaria.

Cuarto, afirmación de nuestra vía de desarrollo. Mauricio nos ha dicho con mucha claridad, tenemos que mirar más a Europa y menos a Estados Unidos, pero por sobre todo tenemos que mirar mucho a América Latina. Porque así como en los años 60 nos entretuvimos muchísimo con Marcuse, Althusser y la autogestión de Tito, hoy día tenemos que ser capaces de romper lo que Celso Furtado llama a propósito del Brasil cuando nos invita a buscar un nuevo modelo, él dice que un grave problema que tienen los brasileños es su bajo nivel de ahorro e inversión productiva, porque existe una enorme proporción al endeudamiento externo de la clase alta que vive importando bienes de consumo, porque quieren vivir como la sociedad norteamericana. O Aldo Ferrer cuando dice que podemos vivir con lo nuestro, los argentinos, y apunta a la nefasta tendencia de las elites a copiar acriticamente ideas y políticas que vienen de los centros hegemónicos del norte. En el viejo Santiago todavía están las estructuras neoclásicas francesas, después fuimos ingleses, los ingleses de América Latina, hemos sido norteamericanos, ahora estamos muy miamizados digamos.

No compremos hoy día tampoco un modelo porque la realidad chilena es enteramente distinta.

Y termino señalando que en esto quiero no solamente hablar como cientista político. Yo aparezco en el panel como vicepresidente de la Democracia Cristiana, simplemente quiero decir, leer tres cuestiones. Acuerdo unánime del Consejo de la Democracia Cristiana, reconoce la demanda por la igualdad el mandato principal que le hicieran los chilenos y chilenas al gobierno de la Concertación, una agenda pro-igualdad y desarrollo productivo debiera ser un eje central de la carta de navegación de nuestro gobierno. La Presidenta de la República se ha comprometido a trabajar por la igualdad de oportunidades para todos, extendiendo la educación prebásica y garantizando una educación de calidad a nuestros niños y jóvenes, junto con el mejoramiento de la condición previsional y de vida de la tercera edad. Este sistema de protección social cuenta con nuestro más entusiasta apoyo. En segunda afirmación, la decisión política asociada al uso de los mayores recursos que tendremos disponibles en el presupuesto 2007, supone una actitud responsable y audaz para impulsar un conjunto de medidas que combinen decisiones desde el punto de vista macroeconómico, resguardo de los equilibrios con otras de políticas públicas con este foco social y productivo, puesto que nosotros queremos que se cuente que en el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que es nuestro gobierno, y cuyo éxito es nuestro éxito, se inició la construcción de un modelo integral de protección y promoción social que de garantías de acceso a derechos sociales de toda la población, iniciativa para el fortalecimiento en la construcción de un Estado social y democrático de derecho para el Chile del bicentenario, y que contará con su motor en una poderosa economía abierta de mercado que se tiene que transformar también en una economía social de mercado.

Por eso termino con el sabio juicio "si no yo por mí, entonces ¿quién?; si sólo yo por mí entonces ¿para qué?, y si no es ahora, ¿cuándo?".

4. LA EXPERIENCIA ARGENTINA DESPUÉS DE LA CRISIS

NORBERTO CIARAVINO⁵⁶

Quiero destacar que me parece un acierto el hecho de vincular esta suerte de *modernidad sociolaboral* con el concepto de lo incierto. Y además, resulta pertinente hacerlo en relación con el modo en que esa realidad se nos muestra en el mundo, sobre todo, en los países latinoamericanos o en los parecidos a los nuestros.

Se trata de circunstancias en las que, ni la extensión del conocimiento ni el crecimiento de las economías, contribuyen a generar certezas. Por el contrario, es como si a partir de ellas hubiesen crecido en nosotros más dudas y más perplejidades respecto del futuro inmediato de nuestras sociedades, donde las dificultades para obtener empleos estables y asegurar la subsistencia financiera de los sistemas de seguridad social, el agravamiento de las diferencias entre ricos y pobres y las secuelas de la exclusión y de la violencia, estuviesen cuestionando a nuestros sistemas económicos, e incluso, jaqueando a las propias instituciones democráticas.

En esta intervención ustedes advertirán que el tema va a estar sesgado, en parte por una deformación obviamente profesional, pero principalmente, porque el esquema predominante de nuestras acciones de gobierno, orientan la idea de protección en dirección al concepto del trabajo.

Si tuviera que sintetizar esa orientación, repetiría el lema que propusimos para la Cumbre de Presidentes de Mar del Plata, aceptado por los demás países del continente y que resume este pensamiento y estas líneas de acción. Allí, hablamos de *crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática* y hemos concebido el trabajo como eje de postulaciones que, en nuestra gestión de gobierno, se han convertido, además, en eje de las decisiones políticas.

⁵⁶ Abogado, Jefe de gabinete del Ministro del Trabajo de la República Argentina.

Probablemente ustedes recordarán y guardarán vívidas imágenes de la crisis que padeció nuestro país entre fines del año 2001 y el año 2002, cuando en “el granero del mundo” imperaba el hambre, la desesperación y la fractura social. Fue una crisis que muchos percibieron, incluso, como terminal y que no tuvo sus orígenes en los meses inmediatamente anteriores a esos hechos porque, en rigor, fueron la conclusión de una década de aplicación irrestricta de políticas genéricamente enumeradas en torno al consenso de Washington -o neoliberalismo-, que habían tenido mucho antes una luctuosa iniciación en esta misma ciudad y fueron aplicadas luego acriticamente en mi país, que resultó ser, según parece, el mejor alumno de ese modelo.

¿Qué representaban esas políticas? Creo que todos las hemos conocido en mayor o menor grado, pero nuestra experiencia quizás haya sido más grave, más aguda por la forma en que se presentaron. Era un patrón de crecimiento desarticulado social, regional y sectorialmente, que polarizó a la sociedad. Estaba fundado en la heterogeneidad social e incluso, arrasó prácticamente con una clase media que existía en Argentina, que era pujante y de la cual el país se enorgullecía. Esto, en gran medida ocurría porque el trabajo dejó de ocupar un lugar central en ese tipo de políticas. El trabajo era entonces la resultante eventual de decisiones macroeconómicas para las cuales, no tenía mayor significación: quedaba como un subproducto irrelevante que podía o no producirse.

En su intervención reciente, la Ministra Hardy señalaba las posibilidades que existen de crecer sin empleo, de crecer con un mal empleo, o de crecer económicamente y con pobreza. Todo eso lo tuvimos nosotros. No faltó ninguno de tales ingredientes. Eso tuvo entre sus resultados la ruptura de los encadenamientos productivos, la polarización de los niveles de ingresos económicos, el aumento del número de desempleados, que creció exponencialmente. Se perdieron un millón de puestos de trabajo, los subempleados se incrementaron en seiscientos mil, el empleo formal cayó a un 25%, la pobreza llegó a casi el 60% de la población. La distribución del ingreso llevó el índice de Gini a 0.52: que había estado en 0.42 anteriormente. Pero además, hubo un estallido social y los conceptos de exclusión

y desesperanza se instalaron en nuestra sociedad, empobrecida y agobiada.

Hoy, afortunadamente, podemos mostrar otros resultados. Aquellos números y la realidad reflejaban, se han revertido notablemente. Tenemos un crecimiento del producto interno bruto a tasas que superan el 8% anual, que indican, en cuanto a la extensión en el tiempo, el mayor ciclo de crecimiento económico de los últimos 50 años. La perspectiva para el año 2007 sigue en el mismo nivel, no ya por una capacidad de trabajo ociosa sino como consecuencia de inversiones reales. La tasa de pobreza cayó en 30 puntos.

Creo que es importante señalar estos resultados advirtiendo que si bien hemos logrado mejorar la distribución del ingreso, no lo hemos hecho en las proporciones de las demás variables. Se ha reducido notablemente la cantidad de familias en situación de pobreza y más aún las que estaban en situación de indigencia. El índice de desempleo bajó del 24 al 10% y sigue mejorando, pese a que registramos un incremento muy sensible en la población demandante. Hay mayor requerimiento de empleo pero la generación de puestos de trabajo compensa no sólo el crecimiento vegetativo y el stock de desempleados; alcanza también a quienes se van incorporando a la búsqueda de nuevos trabajos. Se han reducido, además, los lapsos de desempleo: en el último mes bajó un 21% el número de personas afectadas por el desempleo de un año de duración, y actualmente, el 56% de los desempleados tiene períodos de búsquedas de empleo del orden de los tres meses.

Otro de los efectos perniciosos de aquella década es el trabajo no registrado. Esa modalidad fraudulenta era constitutiva del modelo laboral de los noventa y llevó –entre otras cosas– al desmantelamiento del área de verificación del Ministerio, con solo veintidós inspectores en funciones y que hemos elevado ahora a cuatrocientos, con estructuras y equipamientos actualizados, para lo cual contamos con la experiencia propia y la proveniente de otros países, entre ellos, de Chile. Asimismo, el modelo de crecimiento vigente hace que de cada cien nuevos empleos, 90 sean registrados, invirtiendo exactamente la proporción anterior, cuando solo una ínfima proporción de los

escasos puestos de trabajo que se creaban, eran formales. En este camino el índice de incumplimientos bajó del 49 al 44% y sigue en marcado descenso.

Estos resultados, al igual que los del resto de los indicadores sociolaborales, resultan alentadores e incluyen también a los que atañen a la salud pública, la educación, etc. . Pero debe quedar claro que este cambio, estas dos realidades, no fueron fruto de la mano anónima del mercado ni de ventajas ocasionales. Son resultantes de *decisiones políticas* concretas y precisas, que atañen tanto a la macro como a la microeconomía y que, en su momento, implicaron y siguen implicando una fuerte dosis de decisión y de coraje para mantenerlas.

Estas medidas giran en torno a un cuerpo conceptual vinculado más con un programa político que con un programa económico. Un programa político de inclusión social resuelto a terminar con la miseria, con la desocupación, con la desintegración de la sociedad.

Creo que el cambio fundamental entre una y otra etapa, es aquél que se refiere a las decisiones y al rol de la política y del Estado, en detrimento de la "autonomía relativa" de la economía. Este ha sido el cambio sustancial que puede advertirse, incluso, en realidades aparentemente contradictorias como podrían serlo la aplicación de una inversión pública alta, que además, postula resultados superavitarios tanto fiscal como comercial. Es la política la que orienta las decisiones económicas. Decisiones que se toman para generar trabajo y proporcionar los fondos destinados a sostener a aquéllos que, sin haber logrado obtener trabajo, esperan poder llegar. O a quienes, excepcionalmente, puedan quedar marginados de él.

¿CUÁLES FUERON ESAS DECISIONES?:

- Mantener una nueva paridad cambiaria. Es una decisión política que no está tomada por el mercado; sino sostenida por el Estado a través de compras permanentes de divisas.
- Generar fuertes ingresos fiscales mediante retenciones sobre las principales exportaciones que, a su vez, se ven beneficiadas por la nueva paridad cambiaria.

- Sostener, a través de estos marcos, la producción nacional en términos de competitividad interna y externa.
- Considerar al salario no sólo como una justa contraprestación del trabajo sino, además, como generador de una demanda sostenida que dinamice de la producción y el mercado interno, que constituye actualmente casi dos tercios de nuestro producto bruto.
- Mantener en niveles razonables los precios de bienes y servicios como así también las utilidades de quienes los producen, ya sea controlando costos u otorgando subsidios según las necesidades.
- Negociación de la deuda externa en términos que la hagan compatible con crecimiento del país y que implicara, como en el caso del Fondo Monetario Internacional, la recuperación de la autonomía necesaria para superar las causas del estancamiento, sin vernos precisados a reincidir en las formulas que lo ocasionaron.

Esas medidas económico sociales y otras de similar carácter, no solo tienen la consistencia que deriva de su aplicación, sino que se inscriben en un marco general abarcativo y orientador de naturaleza política e institucional que procura revalorizar los organismos básicos de la república y el sentido ético del estado como lo expresa la integración mediante mecanismos de designación ejemplares, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y principalmente la vocación de restablecer el sentido ético del estado mediante una firme política de Derechos Humanos, capaz de establecer el sentido profundo de justicia donde imperaba la impunidad. Ésas son las decisiones políticas que han generado esta nueva realidad, y sobre las cuales tenemos cifradas esperanzas. Esperanzas basadas, sobre todo, en el resultado exitoso de estas medidas, que nuestros críticos tomaron como una realidad efímera, como fruto del viento de cola de los buenos precios internacionales de nuestras exportaciones, pero que con el tiempo, se muestra como algo mucho más sustentable.

En materia de política salarial, desde el comienzo de nuestra gestión se establecieron aumentos por decreto del Poder

Ejecutivo por cifras fijas, escalonadas, que se consideraban no remunerativas en el sentido de que no integraban el salario a los efectos, por ejemplo, de adicionales por presentismo, por antigüedad, etc.. Pero simultáneamente se estableció que, por vía de convenios colectivos, estos aumentos debían incorporarse a los básicos remunerativos, para de este modo estimular la negociación colectiva.

Se obtuvieron muy buenos resultados con estas medidas. En lo que va de este año, se han firmado 690 convenios que incluyen a tres millones de trabajadores. Ello ha significado, sobre un aumento nominal promedio de orden del 19% y una mejora del orden del 13% en el poder adquisitivo. También se incrementó, dentro de esta misma escala, el Salario Mínimo Vital y Móvil, y se ha prestado especial atención a ciertos aspectos institucionales.

Efectivamente, se le ha dado un verdadero vigor a las políticas de Estado, que se tradujeron en medidas que, en algunos casos, tuvieron cierta relevancia internacional, como sucedió con la renegociación de nuestra deuda externa, que había llegado a límites insostenibles para el país. Una deuda externa que en su mayor parte se generó a raíz de mala copia del sistema previsional chileno de Administradoras de Fondo de Pensiones, que ocasionó la desfinanciación total del sistema de previsión y el incumplimiento respecto de la gente. El 60 o 70% de nuestra deuda externa devenía entonces de esta imitación, a la que se le había agregado la reducción de los aportes previsionales patronales, en la creencia de que esa medida iba a generar empleo, convicción sustentada en una serie de mitos del neoliberalismo que, en realidad, no han dado resultados positivos en ninguno de los países donde se pretendió aplicar, y en algunos de ellos, han dado resultados aún peores.

Todos estos cambios tuvieron, además, una expresión fuerte en el aspecto previsional. El estímulo de la demanda, la producción y el empleo implicó un aumento importante en la recaudación y consecuentemente en los importes de las prestaciones jubilatorias, cuyos montos prácticamente ya se han triplicado respecto de los inicios de la gestión.

En programas de capacitación, de inserción laboral para

los sectores menos favorecidos, quizás ustedes sepan que al inicio de la crisis debimos implementar muy rápidamente un programa de ayuda a 2.200.000 personas en situación de máxima indigencia, que fue posible financiar con el sistema de retenciones sobre las exportaciones. Esa cantidad de beneficiarios ya se ha reducido a la mitad porque casi 500 de ellos por día están pasando al trabajo formal, y programas específicos para jóvenes y familias numerosas se están implementando para quienes aun permanecen desocupados.

Pero además, hay una cuestión particularmente importante porque atañe a la concepción global que tenemos del Estado. Creemos que con estas políticas centradas en el trabajo estamos creando, además, institucionalidad porque concebimos justamente al trabajo como generador de ciudadanía. El trabajo no sólo integra socialmente y dignifica a la persona. Convierte al sujeto social en ciudadano, requisito indispensable para una democracia.

Sabemos que todavía nos falta mucho por hacer. Y tenía pensado, en verdad, explayarme un poco sobre los elementos negativos o los aspectos de la gestión aún no logrados. Sin embargo, me parece mejor resumirlos en una frase que le escuché decir anoche a nuestro Presidente: *“Esperamos y deseamos que cuando terminemos nuestro mandato, en diciembre del año próximo, podamos decirle a la gente que estamos saliendo del infierno y llegando al purgatorio”*. Nada más.

5. REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA FRANCESA

MICHEL DEBOUT⁵⁷

Primero quiero hablar del placer y el honor de encontrarme entre ustedes esta mañana. Vine a este país hace cinco años y me encontré con organizaciones sindicales que en ese momento hablaban del problema de la reducción en el tiempo de trabajo, de la calidad de trabajo, de la condición de trabajo. Hoy día con ustedes nosotros vamos a hablar de una gran problemática, aquella de la protección social.

Tuve el honor de escuchar esta mañana a vuestra Presidenta, Señora Bachelet, con la cual, efectivamente, tengo un punto común, ya que yo también soy médico, pero yo no soy Presidente, y, además, (es una confidencia), yo no soy candidato.

La protección social, de la cual hablamos pone problemas en la mesa, espera respuestas, pero, como ya hemos escuchado, por aquellos que intervinieron antes que yo, y como usted también, señora Ministra, tengo el sentimiento que son los mismos problemas, que ustedes conocen, y que nosotros conocemos y son las mismas esperas de respuestas que ustedes buscan y que nosotros buscamos. Entonces, lo que quiero decir, será la repetición, y yo me excuso, de lo que ya se ha conversado en esta sala.

Para situar bien el problema de la protección social voy a decir simplemente que es una obra de humanidad y de justicia. De humanidad porque finalmente, la protección social consiste en responder a las necesidades fundamentales de cada individuo y la necesidad fundamental de cada individuo, ¡es el poder vivir! Y si es posible, vivir con calidad de vida. Entonces, no hay que ir muy lejos buscando otra justificación para la implementación de la protección social.

⁵⁷ Médico, miembro del Consejo Económico y Social de la República de Francia y de la Fundación Jean Jaurès.

Y entonces, esta obra de justicia, porque lo sabemos bien...usted lo ha mencionado señora Ministra, que es por una pobreza, en Chile, pero hoy tenemos también pobreza en Europa, en Francia y no sólo en algunas regiones del mundo. Yo digo a menudo que la primera marca, el primer criterio de la desigualdad entre los humanos, porque ¡somos todos humanos!, sea chilenos, franceses, europeos, la primera marca de desigualdad es la desigualdad en la esperanza de vida, cuando sabemos todos que la vida es nuestro bien común.

Sabemos bien que en algunos países de África, no es en años, ni en meses, sino en días, que consideran esta esperanza de vida. En un país como el mío, hay todavía hasta 15 años de diferencia entre la esperanza de vida media de un obrero y de otro inserto en el mundo de la industria, y entonces esta marca de desigualdad hay que combatirla y combatirla significa desarrollar en mi país como en el de ustedes, la protección social.

En esta vida, todos tenemos un recorrido, un recorrido de vida desde nuestro nacimiento hasta nuestra muerte y no es anormal decirlo porque, de cierta manera, es nuestro destino común. Es por eso que suscribo totalmente los propósitos de la Señora Presidenta que no hay que oponer aquí las necesidades de la infancia a las necesidades de las más viejos, a las necesidades de los trabajadores, de los cesantes, es al contrario, en una complementariedad cuando cada uno de nosotros será un día una persona mayor o vieja, cada uno de nosotros encontrará a lo mejor, la enfermedad, cada uno de nosotros tendrá problemas de vejez, entonces es en esta coherencia de recorrido de vida que hay que abordar en conjunto las políticas de protección social.

La primera necesidad, es la necesidad de ser acogido después del nacimiento. De ahí viene la importancia de la política pública para la pequeña infancia y la importancia, también, de la calidad de esta acogida, y por cierto del problema de la vivienda. A menudo, en todo caso en Francia, se separa el problema de la vivienda con el problema de la protección social y yo creo que están íntimamente ligados, porque sabemos bien que la calidad del hábitat, y cuando digo hábitat no sólo pienso en la vivienda, sino también en el entorno, en la ciudad, en la calidad del vivir

juntos en la ciudad. Creo que es esencial para que sigamos a este joven niño, niña o niño, porque hay que preocuparse de las necesidades de las niñas y los niños. Esa es la marca de una sociedad que va a acoger verdaderamente al conjunto de esos niños, esta calidad de acogida pasa por la política de la vivienda y pasa también por una política urbana. Hay que pensar la ciudad y no pensar las ciudades, y no hay que oponer al corazón de la ciudad con la periferia, sino pensar en constituir un espacio para todos y que cada uno se sienta que está en un lugar que le pertenece en el centro y en la periferia.

Aunque conocemos bien el fenómeno de la segregación que hace que en el corazón de la ciudad viva una cierta categoría de la población, mientras que los otros son relegados en zonas difíciles para vivir, donde se acumulan todas las dificultades para vivir, las dificultades sociales, la cesantía, el mundo de la educación, el mundo de la cultura.

Inmediatamente, después de esta acogida a favor de la infancia hay en nuestra vida la confrontación al problema de la salud. Hay que permitirle a todos el acceso a la salud, porque una vez más es un derecho de todos, no puede ser el privilegio de algunos, pero el acceso a la salud o mejor salud, supone no sólo una protección social que permite financiar la salud, supone también una oferta de salud suficiente, supone profesionales de la salud en número y en calidad, supone políticas de formación de este personal. En Francia conocemos las dificultades en términos de ofertas de salud, tenemos una buena protección en términos de salud, pero conocemos desde hace 10 años una disminución de la calidad de la oferta de la salud en función de zonas territoriales que podrían sanar bien a la gente, pero también en esas mismas zonas tenemos dificultades en encontrar al médico o al equipo de médicos que permita salir de una situación difícil.

Entonces el problema de políticas de salud es también reflexionar respecto a la formación, a los medios que se consagra a formar, pero también a los medios que se da a los profesionales de la salud para curar mejor a la gente. Sabemos bien que con la evolución de las técnicas, con el progreso tecnológico, sanar

bien, hoy día, cuesta mucho más caro que antes y entonces nos preguntamos sobre la posibilidad de financiamiento de las políticas de salud, tanto en Francia como en Chile.

En este recorrido de la vida, creo que es importante para cada individuo poder acercarse al futuro. Nada es peor que no estar seguros del mañana, de no saber si podremos enfrentar las dificultades de la vida. No sólo si tenemos un problema de salud, sino simplemente si tendremos los medios para sobrevivir, si tendremos los medios para hacer crecer nuestros hijos, de la educación que necesitan, de darles los medios para vivir. No se puede vivir bien en la precariedad y la lucha contra la precariedad va en busca de una política de protección social.

En Francia, aunque no conocemos las mismas dificultades de miseria que ustedes conocen en Chile, conocemos por el contrario algo nuevo, que es el aumento de trabajadores precarios. Conocemos la realidad de muchos de nuestros compatriotas que tienen un trabajo por muchos años, lo pierden y no están seguros de encontrar otro. Y cuando a los cuarenta o cincuenta años nos encontramos sin trabajo, es una experiencia, no sólo de precariedad de subsistencia, sino ante todo una experiencia de desarraigo, porque es algo que destruye a la persona y que no sólo la destruye en términos de vida material, sino también en términos de vida síquica, en términos de esperanza, y por eso conocemos el problema de la depresión, de la salud mental y que ustedes ven que aquí también encontramos el problema de la protección social.

Sí, hay que luchar contra la precariedad y contra la precarización del recorrido profesional. Es necesario que cada individuo pueda decirse que seguramente podrá cambiar de empleo, que seguramente en la mitad de su vida podrá tener una nueva formación profesional, pero que en todos los casos la vía será trazada: lo que llamamos nosotros la seguridad del recorrido profesional, es lo que llamamos la seguridad social profesional. Porque usted verá que es una necesidad que viene a encontrar a las otras necesidades y que las completan.

La jubilación es un problema esencial en Francia, y creo que ustedes conocerán esa problemática aquí en Chile, porque habrá

un envejecimiento de la población: no somos más la sociedad de tres generaciones, sino la sociedad de cuatro generaciones. Cuando Bismark, Canciller alemán que en los años 1880 fue el fundador de la seguridad social, no sé si es una leyenda, le pidió a su consejero: “dígame, ¿a partir de qué edad la gente muere para que situemos el derecho a la jubilación a esta edad?”. El consejero le respondió: “morimos a los 65 años”. Entonces, él dijo, bueno, está bien, la jubilación será a los 65 años. Lo más entretenido de esta historia es que Bismark tenía en esa época más de 70 años. Lo que quiero decir con esto es que cuando concebimos la seguridad de la jubilación, se hizo en un momento donde la gente no envejecía y hoy día, felizmente es una riqueza para todos este envejecimiento, no es una carga, es una riqueza. Pero ustedes saben que en Francia llegamos a los 60 años y vivimos todavía mucho más que eso, tenemos una esperanza de vida de casi treinta años más delante nuestro, casi el tiempo de nuestra vida activa y profesional. La pregunta es qué haremos con ese tiempo de vida en términos no sólo materiales, sino también en términos de calidad de vida y después, también, cómo podremos sobrevivir, de qué medios dispondremos.

Es una pregunta que se impone a todas las sociedades y que se hará cada vez más a nuestras sociedades. No podemos abordar la problemática de la jubilación sin preguntarse por el lugar de la persona mayor en la sociedad, qué lugar queremos darle, qué lugar ella tendrá. A menudo en la expresión de “jubilación” hay una imagen de repliegue, yo me retiro, yo soy jubilado!!. De cierta manera, yo no existo más. La jubilación profesional no debe ser la jubilación de la vida económica y social: la persona mayor sigue siendo un agente económico y social a título pleno. Y debe tener todo su espacio. Hay que imaginar, quizás un lugar nuevo, ya que este nuevo número de personas jubiladas, en Francia representa más del 35 por ciento de la población...no podemos imaginar una sociedad dónde un número tan significativo no tenga un lugar.

Entonces debemos tener una nueva mirada sobre la vejez que debe alejarse de esta imagen de la persona mayor que no tiene más competencias y que no tiene nada más que decirnos y,

al contrario, considerar que toda la experiencia que tiene puede enriquecernos y que está aquí porque también nos puede ayudar en la vida asociativa, social, electoral. En Francia un tercio de los Alcaldes tiene más de 60 años. Entonces más que tener una imagen que se repliega, hay que tener una imagen que se abre, una imagen de progreso, de esperanza en relación a la vejez.

El envejecimiento también puede conducir, y lo sabemos, hacia la pérdida de autonomía, es la problemática de la dependencia, es una problemática pesada porque está el problema de la salud, la protección de la persona, pero también es una problemática pesada a nivel de relaciones humanas, ya que estas personas mayores, que no siempre son tan mayores, que están físicamente aquí, que todavía tienen una apariencia de vivos, han ya dejado el mundo de la vida y de las relaciones, y para los más cercanos (los hijos y los nietos) hay una especie de ruptura que se impone y que sitúa esta experiencia humana como una de las más dolorosas en vivir. Es necesario que la sociedad también se preocupe de tomar en cuenta la situación de dependencia de las personas mayores. Sabemos que en los próximos años habrá cada vez más situaciones de este tipo. No sólo tendremos un problema humano, sino también un problema social que habrá que saber responder.

Aquí, algunas orientaciones un poco generales, quizás, pero que permiten concluir. Esta generosidad, que no es una generosidad, que es simplemente tomar en cuenta a cada ser humano por lo que es, es tomar en cuenta que el deber de la sociedad es responder a las necesidades de cada individuo, un individuo que se transforma en un ciudadano. Este esfuerzo supone un financiamiento y la pregunta se hace tanto en Chile como en Francia, ya que el número de jubilados aumenta en relación al número de activos. Hay forzosamente un problema de equilibrio: el ingreso de la jubilación y el ingreso de los trabajadores, ya que los que tomarán su jubilación vivirán mucho más de lo que vivían antes, es decir la carga del costo de la jubilación va ampliamente a aumentar y esto nos obliga a reflexionar en una nueva relación entre el financiamiento del trabajo y el financiamiento de la jubilación. Pero para nosotros

es esencial guardar este lazo fuerte entre ingreso del trabajo e ingreso de la jubilación, porque de cierta manera la jubilación es un ingreso del trabajo diferido y hay que decir con fuerza que el jubilado, el que recibe su pensión, no es la generosidad la que lo paga, es el esfuerzo que realizó cuando estaba en capacidades de trabajar.

Son los que trabajan hoy los que pagan por el esfuerzo del jubilado y cuando ellos estén jubilados, será necesario que los que estén trabajando paguen el esfuerzo realizado por los jubilados. Es esta la solidaridad entre generaciones. No estamos para nada dentro de la generosidad y la caridad, estamos en la reciprocidad, en la justicia, estamos en el derecho. El que hizo un esfuerzo ayer, está en derecho hoy día de poder descansar, de poder vivir de su jubilación. Este es el gran mensaje que hay que hacer pasar. Aunque digan que cuesta muy caro pagar a los jubilados, que no llegaremos jamás a pagar todo, es necesario decir que cuando hay voluntad política es posible.

No hay que separar el problema de los jubilados con el desempleo. Hay que ir hacia el pleno empleo y así más habrá asalariados y trabajo, y menos la cuestión de la jubilación pesará sobre la sociedad. Entonces ustedes ven que hay una coherencia en todo esto, en una visión del hombre y la sociedad y de las respuestas sociales. Hay una coherencia entre políticas de empleo y políticas de protección social, hay una coherencia entre políticas de vivienda y políticas de salud, y finalmente una coherencia de progreso. Es una visión de respeto humano, saber dar a cada uno un lugar en la sociedad. La protección social para todos aquellos que son progresistas, para todos aquellos para los que la cuestión social no se reduce solamente a una cuestión económica, sin ignorar las reglas difíciles de la economía, para todos ellos la protección social debe estar en el centro del porvenir.

LA REFORMA DE SALUD EN PERSPECTIVA

1. EL SENTIDO DE UNA REFORMA

ÁLVARO ERAZO⁵⁸

Diversos actores nos han ayudado a entender la reforma de la salud como un proceso social y creo que en el balance que podemos hacer está el que lo ocurrido en el sector de salud también ha sido un buen experimento de transformaciones en el Estado chileno. Si ustedes recuerdan el proceso de modernización del Estado, este tuvo como primera institución en términos de incentivos y planes de mejoramiento de la gestión al sector salud. Las asignaciones de desempeño, las asignaciones en pos de metas, los compromisos de gestión han acompañado a salud en sus transformaciones en el último tiempo.

Hoy estamos viviendo un proceso complejo desde el punto de vista de las demandas de los trabajadores, de los funcionarios de salud. Salud constituye la mitad de los recursos humanos del aparato del Estado y son un referente para el conjunto de la administración del Estado. Decir también que uno nunca debiera perder el norte en las políticas públicas, particularmente cuando estamos transitando de políticas públicas centradas en las necesidades básicas a políticas públicas centradas en los derechos. Esta es una tremenda presión sobre el aparato público y particularmente sobre salud, que tiene que administrar muchas carencias, y particularmente muchas expectativas y frustraciones de la ciudadanía.

Los principios básicos que han acompañado después de la década perdida a la discusión en América Latina han puesto en relieve el tema de la universalidad. Tema complejo, porque está hablando de una universalidad no genérica, no de fachada, como muchas veces aconteció en América Latina y también

⁵⁸Médico, Director del Servicio Médico Legal y del Programa de Salud de la Fundación Chile 21.

en los países desarrollados, sino universalidad explícita, una universalidad con prestaciones específicas, que también tiene que salvaguardar las coberturas no solo individuales, también colectivas. Ahí se juega la razón y el concepto de bien público en salud. No son solo bienes individuales, son bienes públicos, y no son solo bienes públicos, y ahí está la otra parte de la medalla, también son bienes preferentes. En ese sentido, el principio de universalidad es uno de los elementos de mayor tensión en los procesos de reforma, así como el de solidaridad, por cierto, y también el de eficiencia.

Chile está transitando con un modelo que va a estar sometido, quizá a lo más complejo que uno pudiera compartir en esta mesa con quienes han trabajado durante muchos años en los procesos de reforma, en especial nuestra Ministra, que desde su rol profesional, pero en especial desde la gestión de salud, desde la gestión de división de salud hace ya varios años atrás, le ha tocado impulsar lo que uno pudiera llamar la infraestructura que se debe generar con los sistemas de salud para hacer posible las reformas. Las reformas no se construyen con buenos actos de declaración de universalidad, implican un engranaje, una infraestructura social e institucional potente y ahí se juega gran parte del desafío, sobre todo cuando hay que garantizar uno a uno los beneficios para la ciudadanía.

Uno puede hacer reformas eficientes en equidad, pero muy importante es de donde provienen los recursos. El gasto social es progresivo, debe serlo mucho más de lo que hemos visto hasta ahora, pero particularmente también tiene que enfrentar los periodos de carencias. América Latina en periodos de carencia ha sufrido la tremenda contracción del gasto en políticas sociales y finalmente los pobres pagan doble, no ganan todo lo que quisieran en calidad de vida cuando hay periodos de holgura, pero cuando hay periodos de contracción, la sufren dos o tres veces. Entonces el tema de los recursos de la solidaridad y de la equidad asignativa es fundamental.

En el sistema de salud de América Latina han transitado modelos inspirados en Bismark y modelos inspirados en Beveridge. En gran parte de ellos, hoy día estamos haciendo

arreglos institucionales que salvaguardan el capital de las experiencias de protección social. Sin lugar a dudas, tenemos que congeniar las expectativas de los sectores más vulnerables, los más pobres, los que forman parte de los carentes de recursos, los indigentes, los precarios, con expectativas también de la clase media. ¿Cuándo un sistema universal debe ampliarse para dar credibilidad al conjunto de la sociedad? ¿O vamos a seguir teniendo programas sociales acotados como redes de última protección social, focalizados y personalizados y no precisamente que promuevan la cohesión social, mirando para arriba y no mirando para abajo?

Eso que a algunos economistas los puede asustar, porque pueden decir “las platas se las van a llevar las clases medias” y “volvemos al eterno corporativismo de las capas medias”, tiene que ser parte de la discusión también en nuestro país. El sector público tiene 11.000.000 de afiliados y por ende esos 11.000.000 probablemente no solo quieren una atención básica.

2. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

SOLEDAD BARRÍA⁵⁹

Cuando vamos a hablar de protección social quizá entre las cosas relevantes que tenemos que analizar están los aspectos de acceso universal y de cumplimiento efectivo de este objetivo de salud en tanto parte de la protección social.

Para partir contextualizando, les leeré algo de Salvador Allende del año 1939, que aparece publicado en *La realidad medico-social chilena* y que dice lo siguiente:

“La mortinatalidad nuestra equivale al 50,5% de los nacidos vivos, por cada 1000 nacidos vivos, mueren 250, por cada 10 nacidos vivos, muere uno antes del mes de vida, la cuarta parte antes del primer año. Esa es una mortalidad infantil de 250 por 1000 el año 39. Y casi la mitad antes de cumplir los 9 años. 400.000 niños no concurren a ninguna escuela, el 42% de la población escolar, y tenemos 600.000 jóvenes analfabetos”.

Ese era nuestro Chile del año 1939. Hoy día tenemos una escolaridad promedio de 10.2 años, tenemos entre el 80% y el 98% de los hogares con agua potable, con luz eléctrica y alcantarillado o algún tipo de manejo de excretas. Tenemos una mortalidad infantil que de 250 por mil el año 1939 ha bajado a 7.8 y una mortalidad materna que es de las más bajas de América latina, con 13.4 por 100.000 nacidos. Hemos avanzado en estos 70 años, pero tenemos nuevos desafíos. Tenemos un país un país que envejece y también que ha ido superando gradualmente la pobreza, cosa que nos enorgullece, pero en el que al año 2003 todavía casi uno de cada cinco de nuestros chilenos vive en condiciones de pobreza.

Tenemos nuevos factores de riesgo. Ha sido tal el éxito socioeconómico, cultural y también sanitario de nuestro país, que hoy día tenemos distintos tipos de desafíos que tienen que ver con aspectos culturales y con aspectos de envejecimiento. Tenemos el desafío de la obesidad, donde casi el 60% de nuestra

⁵⁹ Médico, Ministra de Salud.

población es entre obeso y con sobrepeso, o que casi el 60% es tabáquico, fuma, sobre todo los hombres. Y tenemos indicadores que son maravillosos en lo macro y sin embargo esconden tremendas diferencias si uno se mete al interior.

Tenemos algunos Servicios de Salud que tienen una mortalidad infantil de 5 y otros que tienen mortalidad infantil casi de 15. Tenemos diferencias al interior de nuestro país desde el punto de vista no solamente socioeconómico, sino también desde el punto de vista geográfico y el punto de vista étnico, con inequidades muy relevantes.

¿Qué pasa con nuestra protección social? En Chile hoy, a diferencia de lo que uno puede ver en los diarios, la mayoría de la población no está en ISAPRES, la mayoría de la población está en el sistema público. Un 67.7% de la población es de FONASA y 17.5% de ISAPRES. Con casi 11 millones de beneficiarios, casi tres millones no aportan a la seguridad social que es FONASA. Es el Estado el que tiene un subsidio, porque la categoría FONASA A significa que no aportan contributivamente con su 7% salarial, a diferencia de los otros 7 millones de beneficiarios de FONASA

Yo quiero que se fijen en primer lugar en la estricta relación entre estar afiliado a FONASA o ISAPRE respecto al nivel socioeconómico: mientras más recursos, menos afiliación a FONASA. Pero quisiera que sobre todo miráramos ese 25.4% del quintil 3, que es lo que uno podría llamar la clase media, y que es lo que menos tienen focalizados los programas estatales. En FONASA, en los quintiles 1 y 2 solo hay alrededor de un 10% de personas que dicen no tener previsión. Sin embargo, uno de cada cuatro chilenos del tercer quintil dicen no tener o no estar adscritos a ISAPRES ni a FONASA, elemento que creo relevante para este seminario.

¿Qué pasa respecto a la salud de los trabajadores? Con todo lo que hemos avanzado, yo quisiera mostrarles que tenemos adscritos a algún seguro privado al 52% de los trabajadores y al seguro público, que es el INP, un 18%. Tenemos casi un tercio de los trabajadores de este país que no tienen ninguna seguridad desde el punto de vista de accidentes laborales y salud ocupacional.

Tenemos entonces una sociedad que supera gradualmente la pobreza, persistiendo la desigualdad, con necesidades de salud crecientes, con problemas importantes en el aseguramiento. No solamente hay una distribución distinta respecto al nivel socioeconómico, sino que también de los riesgos en salud respecto a los mayores, que están mayoritariamente en FONASA. La población rural está mayoritariamente en FONASA, así como la población pobre y que tiene riesgos mayores.

Se ha comprometido y hemos iniciado un camino de la reforma a la salud con parte de estos antecedentes, basado en solidaridad, universalidad, garantías explícitas y buscando una cada vez mayor participación ciudadana organizada. Quizás uno de los temas más relevantes de esta reforma tiene que ver con las garantías explícitas, pero garantías explícitas que, a diferencia de muchos otros países, no significan un plan básico, puesto que aquí había ya, y constitucionalmente, un acceso universal a los sistemas de salud. Si bien esto era muchas veces teórico, es un piso muy importante, porque lo que se hace en la reforma en el gobierno del Presidente Lagos es hacer una priorización al interior de aquello y hacer garantías explícitas, pero en el marco de este conjunto de acceso universal general.

Tenemos estas garantías explícitas de algunos problemas sanitarios que tienen mayor relevancia desde el punto de vista de salud, en que se ha demostrado que hay acciones con efectividad para su tratamiento y que pueden tener y que tienen impacto también financiero sobre las familias. Y así se establecen las garantías de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera, que son los cuatro tipos de garantías de estas patologías, que así se han llamado AUGE, pero que en realidad son garantías explícitas.

Tenemos un conjunto de patologías, hoy día 40, y para el próximo año 56 y la presidenta ha declarado que van a llegar a ser 80 a fin de este gobierno, es decir, garantías crecientes en el marco de un acceso universal.

Desde el año 2000 al año 2006 hay un aumento sostenido del financiamiento del sector público en salud, con un 65% de incremento real entre el 2000 y el 2006. Se ha mayoritariamente incrementado el primer nivel de atención, la atención primaria,

que ha aumentado el presupuesto en un 135%. Entonces ha habido un esfuerzo no solamente regulatorio, de buscar una modalidad de dar garantías reales, explícitas, legalmente exigibles, sino de hacer concordante aquello con los sistemas que teníamos funcionando, el sistema público y el sistema privado, y eso determinaba una necesidad de incremento en los recursos también del sector público.

Pasar de la teoría a la práctica es complejo. Esto ya tiene los problemas de la priorización, propios del algoritmo que contempló los argumentos de la salud pública, la magnitud y trascendencia de los problemas, la capacidad de impactar efectivamente y también la valoración social de cada uno de ellos. Y deja el dilema de aquellos problemas que no son priorizados.

La garantía de oportunidad requiere de un esfuerzo de los sistemas por efectivamente ponerse al día, pero también de un análisis de si esa prioridad que se quiere otorgar cuenta efectivamente con las capacidades en nuestro sistema, en nuestro país, por ejemplo capacidad de recurso humano, capacidades no solamente de recursos financieros sino también capacidades de organización, capacidades de capacitación de los propios recursos humanos para poder hacer efectivas estas garantías.

Las garantías de calidad están ligadas a lo anterior y todavía estamos en un proceso paulatino de poder ir incrementándolas. Recién el próximo año vamos a tener mejor establecidos los mecanismos para asegurar la acreditación de los prestadores. Hemos avanzado si en la estandarización, en protocolizar, y eso ha sido indispensable para poder hacer el trabajo de organización en red de cada uno de estos problemas.

El desafío del fondo de compensación de riesgos se mantiene a propósito de la búsqueda de una mayor solidarización de los recursos. El sistema de FONASA es en sí solidario y concurren a él los fondos públicos mediante los aportes estatales directos y la solidaridad de todos los que tienen los recursos para aportar. Se puso en la ley el fondo de compensación entre las distintas ISAPRES, que por definición son instituciones de aseguramiento individual, y se trató de buscar un mecanismo de disminución de lo que se llama el "descreme", la selección de riesgos, entre las distintas ISAPRES mediante este fondo de compensación.

¿Cuál ha sido el balance de este año, primer año de régimen legal de las garantías explícitas? Se atendieron en el primer año casi dos millones de personas en relación a las 26 patologías en el sistema AUGE con garantías explícitas, es decir los problemas más frecuentes de nuestra población, como son la hipertensión arterial, la diabetes, la infección respiratoria aguda, aquellos que se han dado mayoritariamente en el primer nivel de atención, es decir no en hospitales.

Tuvimos, y esto lo estamos terminando de montar, que hacer un sistema de monitoreo para aquellas patologías que no son AUGE. ¿Qué pasa con aquellas patologías que no son priorizadas, pero que sin embargo son relevantes? ¿Por ejemplo, cuál es el momento del primer control de un embarazo? No es indiferente que aquello sea a las 28 semanas o se realice antes de las 12 semanas el control prenatal. Hay elementos que son centrales para que podamos mantener nuestros buenos indicadores generales más allá de estas garantías explícitas, que el sistema público y el Ministerio en tanto regulador general están obligados a mirar. Tenemos que evaluar cual es el impacto de estas garantías explícitas. Este es un sistema innovador, creo que es muy importante la seguridad que ha otorgado, ha habido muy buena llegada a la población con estas garantías. Sin embargo, tenemos que ver también cual es el impacto que podemos tener en resultados sanitarios globales y en el diseño.

Nuestros objetivos sanitarios se fijaron el año 2000 cuando partió la reforma y eran básicamente mantener los buenos indicadores sanitarios con que cuenta el país; seguir mejorándolos; hacer frente a los nuevos desafíos derivados del envejecimiento o de los cambios de estilo de vida; abordar las inequidades que existen en nuestro sistema y dar cuenta de las expectativas de la población. Esos son los cuatro grandes objetivos sanitarios que se ha dado el Ministerio para esta época y que siguen vigentes en nuestro gobierno.

Nosotros hemos hecho un chequeo de estos indicadores y quiero comentarles que probablemente en lo que menos hemos avanzado es en materia de inequidad. Mantenemos inequidades muy importantes a nivel territorial, a nivel étnico, por niveles de educación, que son centrales en la determinación de los niveles

de salud de nuestra población y no solamente en el acceso a la atención directa. Tenemos que hacer una evaluación para poder ver como podemos ir mejorando para incidir en estos resultados sanitarios globales, en un ambiente de garantías crecientes y tenemos que evaluar también si este sistema de garantías explícitas realmente ha permitido ir avanzando en esta selección adversa para aquellos que están en el sistema privado. Esta es la búsqueda de un instrumento común entre el sistema público y el sistema privado, que pudiera ir superando estas diferencias entre los sistemas, pero va a haber que ir evaluando para ver si aquello es efectivamente así.

¿Cuál es el impacto en el fortalecimiento de las redes de atención y especialmente en la atención primaria, que ha sido parte relevante de lo que nos ha dado como modelo esta reforma? Vamos a tener que ir haciendo un seguimiento y, por cierto, tenemos abierto el tema de esta protección insuficiente a los trabajadores que les mencionaba al comienzo.

Estas son las prioridades de salud del actual gobierno. En Chile los desafíos de un acceso universal tratan de enfrentarse con este acceso constitucional a sistemas de salud público y privado y toda una trayectoria de éxitos en materia sanitaria que no podemos ni queremos por cierto perder. La priorización explícita de problemas en los cuales es posible avanzar y dar garantías legalmente exigibles a nuestra población no es un plan básico sino que ocurre en el marco de este acceso universal.

Otro pilar indispensable es mantener y ahondar acciones colectivas que vayan a impactar en los factores de riesgo para poder controlar el incremento de la demanda futura. Si no somos capaces de ir fortaleciendo nuestros planes de salud pública, el control sobre el medioambiente, sobre las aguas, sobre los factores condicionantes culturales y sociales que dan lugar a las inequidades a las cuales me refería, no tenemos ninguna posibilidad efectiva de asegurar una protección social.

Esto no va a ser posible tampoco si no somos capaces de seguir fortaleciendo redes de atención, especialmente la red pública basada en una atención primaria de capacidad resolutive creciente que asegure en toda la extensión de nuestro país la posibilidad de mejores condiciones de salud.

3. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA REFORMA DE SALUD: UNA VISIÓN CRÍTICA

GUIDO GIRARDI⁶⁰

Yo tengo la sensación de que Chile cambió y que cambió profundamente y que los instrumentos exitosos que nosotros tuvimos durante la década de los 90 y que tal vez fueron parte de las reflexiones que nosotros hicimos en el tiempo de dictadura, cumplieron su objetivo. Pero hoy día vivimos un nuevo Chile y la sensación que yo tengo de esos instrumentos, no es que yo quisiera descalificarlos, pero cumplieron su tarea. Creo que hay que volver a repensar este país y hay que volver a pensar una protección social para el Chile que viene y para los desafíos futuros.

Volvimos a tener que pensar de manera compleja y de manera sistémica. Tal vez antes el problema era de que el racionalismo del que hemos sido víctimas nos ha hecho pensar de manera compartimentalizada y hoy día la complejidad del planeta y la ciudadanización de los problemas obliga a que el pensamiento y las acciones tengan que ser complejas y ser sistémicas. Para mí hay un hecho evidente: para tener protección social hay que tener crecimiento económico, pero para tener crecimiento económico tiene que haber protección social, es una condición necesaria. No va a haber crecimiento económico sin niveles crecientes de protección social. Esa es la tarea que nosotros debiéramos tratar de poner en un contexto común: yo digo capacidad de contextualizar y de tener un proyecto de país.

Chile tiene hoy día la obligación de pasar de un modelo exportador de recursos naturales, que yo creo que son responsables del desarrollo que hemos tenido, pero también son responsables del problema estructural que tenemos en materia de calidad de empleo, de desempleo y de crecimiento económico. Yo creo que no va a haber empleo de calidad, ni va a haber más empleo, ni más crecimiento económico, si nosotros

⁶⁰ Médico, Senador del Partido por la Democracia (PPD).

no damos un salto que tiene que ver con intentar construir otra alternativa a la dependencia exclusiva de recursos naturales. Creo que ese es el tema que tiene que trabajar este país.

Eso significa ordenar todo lo que venga por delante en materia de desarrollo en función de donde Chile es competitivo. Chile es competitivo en materia minera y puede ser una potencia mundial, no solo exportando cobre (ayer la presidenta inauguro una planta que le daba el valor agregado al cobre) pues Chile podría comprar minas en otros países y ser de verdad potencia minera, exportar tecnología cuidando el medioambiente, cuidando el recurso agua, cosa que hoy día no se hace.

Nosotros podemos ser potencia alimentaria, podemos ser potencia turística, podemos ser potencia de servicio. Eso significa poner todo el desarrollo de nuestros doctorados, de nuestra educación, de nuestros procesos de salud, de nuestras nuevas tecnologías, de Internet, de la infraestructura, en la orientación de consolidar este camino que puede llevar a Chile a dar un salto, como lo hizo Nueva Zelanda, como lo hicieron muchos países que salieron de su dependencia exclusiva de recursos naturales. Yo creo que si no lo hacemos hoy día, que tenemos entre el año pasado, este año y el próximo 20 mil millones de dólares de excedentes, no lo vamos a hacer nunca.

En ese contexto, para mi el tema de salud es fundamental, como lo es la educación. No quiero jerarquizar, porque los sistemas complejos no son jerarquía, no hay ni un arriba ni un abajo. En el cuerpo humano, que es un sistema complejo, el cerebro no es más importante que el corazón, fallando el corazón falla todo el sistema y si falla el linfocito T falla todo el sistema. Esto de establecer jerarquías me parece un poco perverso. Creo que si nosotros no apostamos integralmente y sistémicamente a todos los planos, y por eso la protección social tiene que ser sistémica y tiene que ser integral e inclusiva, no va a haber avance en esta materia.

Tenemos una conversación compleja. No hay consenso en Chile respecto a, por ejemplo, como avanzar en educación. No hay consenso en este país y eso ha quedado en evidencia, ni siquiera entre los propios partidos de la Concertación, y ni siquiera en esos pactos progresistas en la Concertación, respecto

a cuanto de mercado y cuanto de Estado.

Yo creo que en salud ocurre algo que es levemente distinto, creo que la experiencia de salud chilena es una experiencia que nosotros debíamos leerla de manera distinta. Chile, con 220 dólares per cápita (eso es lo que gasta este país al año por persona), tiene indicadores incluso en algunos aspectos superiores a los que tiene Estados Unidos, que gasta 5 mil dólares per cápita. Si hay algo que ha sido exitoso en este país es la salud pública: por eso creo que no hay el debate que hay en educación. Yo quiero afirmar acá que en materia de salud, el fortalecimiento de la salud pública ha dado resultados que son espectaculares, con todos los problemas que señalaba la ministra. Nosotros tenemos un conjunto de indicadores que solo tienen países que gastan sobre 2.500 dólares per cápita al año en salud. Yo trataría de mirar y decir: desde ahí entonces nosotros podemos avanzar.

¿Por qué ocurrió esto? Yo creo que hubo un arte, un talento, una mirada anticipatoria de aquellos que definieron las políticas de salud en nuestro país en la década del 50. Algo pasó ahí. Conozco muy bien el código sanitario y yo siempre me sorprendo cuando leo el código sanitario del año 60 como esas personas anticiparon a la sociedad de hoy, construyeron una mirada que duró más de 50 años.

Creo que el desafío nuestro es volver, no a borrar lo que hubo en el pasado, pero volver a repensar como lo hicieron aquellos que decidieron estas políticas en la década del 50, al menos en salud tratar nosotros de hacer algo equivalente. Hoy día el tiempo cambia mucho más rápido, no creo que para 50 años, pero al menos para 10 o 15 años. Esa es la reflexión que yo quisiera hacer respecto a como uno debiera mirar una reforma de salud.

Respecto a la reforma de salud, yo tengo la sensación de que la reforma de salud es una reforma aparente, es una reforma simbólica, no hay reforma de salud. En esto no quiero culpar a esta ministra, porque esta ministra, y voy a decirlo acá en la complicidad de esta reunión, muchos nos asociamos para intentar que la reforma de salud fuera de verdad una reforma de salud ciudadana, que se hiciera con la gente, que se hiciera con los actores de la salud, y no fue así.

Yo quiero plantear 3 o 4 aspectos de los que yo soy crítico de esta reforma. Yo empecé apoyando la reforma, yo creo que fui el único médico y parlamentario que salió a la calle al principio, diciendo que apoyaba la reforma y al final de la reforma, voté en contra, porque no fue lo que nosotros esperábamos, no fue los que nos dijeron que iba a haber.

Lo primero que se planteaba la reforma era redefinir los objetivos sanitarios. Yo creo que eso era muy importante readecuar la realidad del Chile que tenemos por delante o readecuar los nuevos instrumentos y las políticas a esa realidad. Chile pasó de ser un país cuya mortalidad estaba asociada a los problemas de desnutrición, de diarrea, de patologías infecciosas, a una realidad absolutamente distinta. Cuando en 1980 llegué al Hospital Exequiel González Cortés, la mayor patología eran todavía las diarreas. Por 1985 estaban las enfermedades respiratorias. Esa es la realidad que a nosotros nos tocó vivir. Hoy día casi no hay diarrea, casi no hay desnutrición y el problema que tenemos es absolutamente el problema inverso, es una sociedad que cada vez más avanza hacia enfermedades crónicas no trasmisibles que tienen que ver con problemas del “desarrollo”, del estilo de vida, pero que ya no dependen de factores sociales puramente, como eran las enfermedades infecto-contagiosas.

Cuando se hizo la reforma, se nos planteó a nosotros que se iba a poner énfasis en modificar los objetivos sanitarios, modificar el modelo de atención ¿Qué pasó por ejemplo, en el modelo de atención? Y yo no quiero dejar de valorar lo que valora la ministra, que es el instrumento AUGE, pero ese es un instrumento, esa no es una reforma, es un instrumento dentro de la reforma y que es un instrumento ciudadano que le da derechos a la gente de exigir respecto de derechos que antes existían, pero que no se materializaban. Esa no es una reforma, ese es un instrumento que yo valoro, que yo considero realmente un avance y tal vez el avance más importante desde el punto de vista conceptual de la reforma de salud.

Por ejemplo, en materia del modelo de atención, que significaba fortalecer la atención primaria, eso no ha ocurrido. No ocurrió en el debate de la reforma, no se planteó como una

prioridad. Nosotros tenemos un grave problema en materia de atención primaria. Yo lo he conversado muchas veces con la ministra. Es más, yo creo que este gobierno y esta ministra tienen que hacer la reforma de la salud, esa reforma de salud que está pendiente, esa reforma de salud que quedó enunciada, esa reforma de salud que quedó truncada porque no tiene financiamiento.

Acuérdense que el debate inicial en los primeros 20 meses de debate de la reforma era respecto del fondo universal solidario que permitía construir el motor de la garantía financiera y meter la solidaridad para justamente avanzar en la derrota de la inequidad existente. ¿Y qué paso con el fondo solidario? Ni siquiera se presentó. La derecha chantajeó en ese momento y se retiró del proyecto y ni siquiera lo pudimos discutir. Yo siento que si no hay fondo solidario, estamos hablando de una entelequia, estamos hablando de algo que no se va a poder materializar, vamos a llegar a las patologías AUGE que tenemos y no vamos a poder más porque ya vamos a desproteger al extremo las otras patologías no AUGE, porque vamos a tener que desvestir un santo para vestir al otro.

Yo por lo menos tengo la expectativa de que esta ministra, que este gobierno, haga la reforma de salud o avance en la reforma de salud verdadera, no en la reforma de salud cosmética, no en la reforma de salud aparente, y que se vuelva a abrir un proceso de debate, de participación ciudadana. Por ejemplo, en materia de cambiar el modelo de atención. Tengo la convicción que esa es la principal prioridad que tenemos, que si nosotros fortalecemos la atención primaria, que con \$1.100 de aporte per cápita no se va a poder hacer. De partida, pongamos patas arriba o patas abajo si no duplicamos al menos el per cápita de atención primaria.

Mi hermana alcaldesa Cristina acaba de hacer un estudio que dice que el per cápita financia la mitad del AUGE y la otra mitad no tiene financiamiento, sin tener que dejar de señalar que además las patologías no AUGE no tienen una cobertura real producto de, justamente, tener que concentrarse en las patologías AUGE.

Nosotros tenemos que tener un sistema de atención primaria que dignifique la vida, que tenga un concepto territorial, que

tenga un concepto ecológico, y que las personas puedan resolver sus problemas de salud cerca de la casa, sin tener que tomar micro y eso es posible. Hay cosas que nosotros decíamos en el pasado que eran interesantes. Nosotros teníamos una atención primaria de alta capacidad resolutive, hoy día la atención primaria es una medicina para pobres en la mayoría de las comunas pobres. En Cerro Navia nosotros hicimos un estudio, le aplicamos un test a 16 médicos, uno solo pasó, la mayoría son médicos ecuatorianos. Aquí no es un problema de racismo, pero son médicos que vienen sin formación, sin preparación, pero finalmente esa es la salud que tiene la gente de Cerro Navia, uno solo pasó ¿Cómo se resuelve eso? Aumentando las complejidades.

¿Qué estamos proponiendo? Hemos avanzado con la ministra en el sentido de reponer algo que es parte de nuestra historia, de volver a tener especialistas básicos de atención primaria. Nosotros estamos proponiendo, por ejemplo, formar médicos especialistas pediatras para que sean los médicos familia de los niños, estamos proponiendo cirujanos, estamos proponiendo siquiabras, porque ustedes saben que hoy día la salud mental está en el AUGE, pero esa va a ser una garantía que va a ser muy difícil de satisfacer, porque no hay siquiabras, no hay psicólogos y es muy difícil que uno de esos médicos pueda hacer un diagnóstico y un tratamiento relevante en materia de salud mental. Y estamos proponiendo que haya ginecólogos. Yo estoy seguro que si nosotros lográramos armar una infraestructura de mayor complejidad, de mayor integralidad, de consultorios que vuelvan a tener docencia, que vuelvan a hacer reuniones clínicas, habría un gran avance.

Yo quiero aquí poner un tema. No estoy en contra de la salud familiar, pero a mi me gusta, más que el medico de familia, un equipo de familia. Esa fue la gran apuesta que hizo Chile. Cuando nosotros fuimos a Londres nos dimos cuenta que la gran reforma que estaba haciendo Tony Blair a los inicios era cambiar el concepto de médico de familia hacia un concepto de equipo de familia, esto que nosotros hicimos en 1952. En Inglaterra el principal esfuerzo de la reforma progresista laborista era cambiar el concepto de médico de familia a equipo de familia y

nosotros lo tenemos desde el año 52.

Un profesional se forma en tres años, nosotros estamos proponiendo formarlo en 6 para que desde el inicio trabaje media jornada en el hospital y media jornada en consultorio y se vuelva a unir lo que está separado. Además nosotros podríamos tener otorrinos, oftalmólogos que fueran una mañana al día a un consultorio a hacer docencia, a ver los casos más difíciles, y si además hiciéramos que los médicos de atención primaria y del sistema hospitalario fueran de la misma carrera, podríamos tener una tremenda mejoría.

Unas de las cosas que no fue en la discusión del AUGE y que se cayó, fue el AUGE preventivo, el AUGE de salud pública y la ministra va a tener que hacer esfuerzos muy importantes para retenerlos. De hecho nosotros tenemos que gran parte de nuestras patologías tienen que ver con esto y tienen que ver con los estilos de vida y si nosotros no marcamos eso con mucha fuerza, por muchos esfuerzos que hagamos, en estos otros aspectos va a ser muy difícil que avancemos.

Los estilos de vida tienen que ver con el rol del Estado y con el rol de las personas. Yo estoy de acuerdo con usar instrumentos de mercado. Por ejemplo, yo aplicaría un deducible al que no hace ejercicio y que se cansa y si hace ejercicio le bajaría la prima, al que fuma le aplicaría una carga mayor y si deja de fumar se la bajaría. Al obeso, porque esto también tiene que ver como tú incorporas a las personas señales y haces que las personas tengan instrumentos concretos y que tengan un incentivo para hacer las cosas.

Yo haría que toda la evaluación de desempeño y de calidad de servicio la hiciera la gente, con un semáforo verde, amarillo y rojo, con una tarjeta magnética la atienden, ponen verde, amarillo y rojo y para el que atendió o para el consultorio, significan incentivos grupales e incentivos puntuales. Yo les aseguro que sería una revolución en términos de cambio de la percepción de calidad de la salud, porque ese funcionario que muchas veces está angustiado, tiene mal salario, tendría un incentivo para tratar bien, un incentivo para querer. Entonces los instrumentos económicos pueden ser útiles.

Un minuto para el sistema de salud ISAPRE. Para mi el sistema de salud ISAPRE sigue descremando el sistema, a nosotros se nos cayó este sistema, el fondo de compensación que era entre el sistema público y el sistema ISAPRE, esa es la verdad, se nos cayó y no lo pudimos aprobar. No tuvimos votos porque la derecha se oponía. El sistema ISAPRE sigue echando a las patologías más caras y a la gente de mayor edad al sistema público, esa es la realidad. Yo no estoy porque no haya ISAPRES, yo creo que las ISAPRES debieran tener el 10% de la población y lo privado debiera ser un buen complemento para las patologías electivas, para las cirugías electivas ¿Cómo? Haciendo que los planes fueran de por vida, porque además la ISAPRE no hace medicina preventiva, porque no le interesa, pero si ustedes la obligaran a tener planes de por vida, entonces estarían obligados a cuidarles la salud. Los llamarían a los 40 años para decirle, tómese el examen de próstata y el máximo a pagar, porque hoy día se desentienden y cada uno tiene que ir a su propia ley. Y si tienes una enfermedad grave, los copagos son altísimos. Si tú les dijeras que los copagos no pueden ser más del 20\$ para que sea un seguro de verdad y ellos tuvieran que responsabilizarse de un 80%, te aseguro que sería muy distinto el enfoque.

En la ley de ISAPRES no cambiamos ni un pelo, de verdad para mi eso fue una de las mayores frustraciones, no le tocamos un pelo en la cola a las ISAPRES en la ley de ISAPRES que aprobamos en el año anterior respecto a los temas sustantivos. Las ISAPRES salieron felices, salieron revitalizadas.

Yo lo que quiero decir para terminar es que yo creo que nosotros tenemos que hacer una reflexión, yo creo que tenemos una ministra y una Presidenta que comprende mucho mejor este problema que los antiguos actores que tuvimos cuando terminó el gobierno del Presidente Lagos. Yo creo que hay que volver a reflexionar, hay que volver a formar especialistas.

Estuve en Coyhaique, me dio pena. Estuve en el hospital de Aysén, no había especialistas, había algunas horas de pediatría y algunas horas de medicina interna, y no había nada más. Ustedes se imaginan lo que es estar en Aysén, una región que

queda aislada, que no tiene camino, que cuando el tiempo está malo no hay aviones siquiera, no se puede pasar tampoco por el golfo El Corcovado. Yo siento que de verdad ahí tenemos un problema. Ahora hay un año a veces para atender en lista de espera de especialidad. Las patologías no AUGE y quirúrgicas tienen 5 años de espera cuando son hernias, vesículas. Esas son las realidades del día a día, lo que le pasa a la gente.

Vamos a hacer el catastro de los déficit de especialidades que tenemos, de los hospitales grandes y chicos, porque en Melipilla podríamos operar todas la hernias que vienen de Alhué, para qué van a tener que venir al San Juan de Dios y esperar 5 años. Podríamos tener un catastro y formar los especialistas que el país necesita o tener un plan de acortamiento en lista de espera para las cirugías no AUGE y que son las que les va a costar mucho operar, y poder incorporar otros aspectos. No hay salud para los adolescentes en los consultorios, no hay políticas, no hay salud para los travestís, para los que tienen una opción sexual distinta. El 20% de los hombres tiene impotencia, el 40% de las mujeres sufre de disfunciones orgásmicas. En Suecia existen los consultorios estimuladores de vascularización, para las mujeres, vibradores vaginales, terapias para la impotencia o para la eyaculación precoz. No hay nada más lacerante para una pareja, para un hombre y una mujer, que tener una disfunción orgásmica desde el punto de vista de la autoestima. Es tan fácil resolverlo, es tan barato resolverlo, pero eso requiere de tener estos equipos de salud y volver a repensar.

Yo confío absolutamente que con esta ministra, que con esta Presidenta, en materia de salud, podemos hacer lo que no se hizo con el antiguo ministro, a pesar de que el Presidente Lagos tenía un gran interés, pero finalmente el Presidente Lagos quedó prisionero de él mismo. Tenía que sacar la reforma de salud y la reforma de salud se sacó a trocha y mocha y se dejaron los elementos más sustantivos de la reforma pegados y enredados en los alambres porque no lograron pasar. Yo creo que la tarea de hoy día es hacer de verdad la reforma de salud, porque Chile la necesita.

4. LA UNIVERSALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

DANIEL TITELMAN⁶¹

Para efectos de esta presentación voy a centrarme en la discusión sobre modelos y sistemas de salud para, a partir de ahí, señalar como percibimos cuales son los desafíos futuros de las reformas de salud en Chile para seguir avanzando hacia una efectiva universalización de los derechos de protección social en salud. Como bien decía la ministra, avanzar en la concreción real de los derechos en salud es un proceso muy complejo.

Permítanme partir sintetizando algunos de los principales mensajes de un documento que CEPAL acaba de producir sobre protección social. Lo primero que uno debe constatar es que el Estado de bienestar basado en la sociedad del trabajo, es decir el acceso a la protección social por la vía contributiva, ha sido una promesa inconclusa en América Latina. Hay bajas coberturas contributivas, y la desigualdad en la distribución del ingreso tiende a reflejarse en la protección social. Esto es, la cobertura contributiva refleja la dinámica del mercado de trabajo en la cual un número significativo de personas no accede a trabajos que permitan la entrada a los sistemas contributivos de protección social.

La falta de creación de trabajo “decente”, (en la terminología de la OIT) se ha traducido en que la apuesta por la formalización laboral y la vía contributiva como principal mecanismo o puerta de acceso a la protección social, no ha funcionado. Esto nos parece un elemento central para repensar los sistemas de protección social a futuro.

Esto no quiere decir que hay que olvidarse de las políticas laborales que promuevan el empleo y la formalización del mismo, ni tampoco reducir los esfuerzos por incentivar la contribución a la seguridad social. Sin embargo hay que tener

⁶¹Economista de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, CEPAL.

presente que en el corto y mediano plazo es difícil pensar que la universalización de la cobertura de la protección social se dará principalmente por la vía el mercado de trabajo, como era la apuesta desde finales de la segunda guerra mundial. En este sentido, sin descuidar el componente contributivo, hay que poner atención al financiamiento no contributivo.

Esto nos parece importante, porque muchas de las reformas en los años 80 en Chile y en los años 90 en otros países de la región, apostaron a la formalización del mercado de trabajo para mejorar la cobertura y la calidad de la seguridad social. Los énfasis en estas reformas estaban centrados en los incentivos a la cotización dejando en un segundo plano los mecanismos de solidaridad. Sin embargo el mercado laboral no respondió como se esperaba, y la cobertura contributiva en la región no aumentó, cuando se compara entre 1990 y el año 2002. Chile también muestra una leve reducción de la cobertura contributiva.

Un primer mensaje cuando se va repensar la protección social, es darse cuenta de la necesidad de potenciar el componente no contributivo. Si bien se requiere seguir fortaleciendo el componente contributivo, los beneficios no contributivos van a jugar un papel importante en el proceso de universalización de la seguridad social en salud. Esto pone fuertes desafíos en el financiamiento y gasto social no contributivo y por lo tanto en las finanzas públicas.

Este es un primer elemento de diagnóstico que nos parece fundamental tener en cuenta, porque nos recuerda que los sistemas de protección social en salud o en otras áreas van a tener una dualidad de fuentes de financiamiento contributivas y no contributivas que no solo pone presiones al tema fiscal sino que también impone desafíos al diseño de los sistemas de protección social

Lamentablemente, la estrategia de las reformas de los años 80 y 90 llevó a una mayor segmentación del mundo contributivo y no contributivo, separando la protección social entre lo contributivo y lo no contributivo. Creo que esto es un error, porque genera ineficiencia y menos solidaridad, y lo que se tiene que potenciar en nuestra realidad es la solidaridad y la

eficiencia de manera conjunta.

El segundo elemento que hay que reconocer, es que los sistemas de protección social deben buscar una mayor integración entre la protección contributiva y no contributiva y romper la tendencia a la segmentación, al desceme y a la selección de riesgo que ha dado la estrategia de separación.

El tercer elemento de diagnóstico que me interesa levantar antes de llegar a algunos temas específicos, es que el modelo de protección social debe, como lo decía la Ministra Clarisa Hardy, estar basado en derechos. Esto no significa que no reconozcamos las dificultades financieras para llevar estos derechos a la práctica. Es difícil comenzar sin priorizar un conjunto de patologías de acuerdo a criterios sanitarios. Lo importante es que el conjunto de patologías cubiertas sea incremental a lo largo del tiempo.

Hay que ser concientes que el enfoque de derechos no implica la posibilidad de cumplir todos los derechos que uno quisiera cubrir en el corto plazo. La pregunta es como conciliamos este enfoque con las restricciones que tenemos. Y a su vez, ¿como los derechos deben también ser capaces de presionar a las restricciones que tenemos?, y no solo partir de la línea argumental de que tenemos restricciones y eso limita los derechos, sino que los derechos también nos pueden hacer repensar el grado de restricciones y eso tiene que ver con la discusión tributaria.

La coexistencia de fuentes de financiamiento contributivas y no contributivas conlleva a repensar la organización de los sistemas para avanzar hacia sistemas más inclusivos e integrados. Esto requiere llegar a un mayor equilibrio entre incentivos y solidaridad. No hay que olvidar los incentivos, pero creo que una de las tareas pendientes es repensar, como integrando el mundo contributivo y no contributivo podemos avanzar hacia una mayor solidaridad.

Si queremos universalizar la protección social en salud y hay gente que no tiene capacidad contributiva o de pagar sus propios seguros, se requieren transferencias de ahorro de otros sectores de la sociedad. Eso es lo que se llama solidaridad y ahí es donde nuestro mensaje de la integración de lo contributivo y

lo no contributivo pasa a ser central.

En salud eso implica, a nuestro juicio, dos grandes temas: mejorar las políticas de aseguramiento y financiamiento y las políticas de integración, organización y provisión de servicios.

La eficiencia va más allá de la preocupación de cómo producimos los servicios de salud al menor costo posible sin sacrificar calidad. También la eficiencia del sistema se afecta por como organizo y estructuro el financiamiento. Si en salud no se logra que el dinero siga a la necesidad, se esta siendo ineficiente. El modelo de financiamiento actual que contribuye a la segmentación implica grandes ineficiencias en la gestión y uso de los recursos financieros, por ello como se discute más adelante, repensar el fondo solidario es una tarea pendiente. La integración de los sistemas contributivos y no contributivos no se limita sólo a temas de eficiencia productiva sino que involucra el como se organizan los sistemas de aseguramiento y financiamiento.

En el tema de las políticas de provisión de los servicios, hay dos elementos que nos parecen centrales. Por un lado la necesidad de mejorar la gestión pública, y por otro, ser concientes que nuestro país en su conjunto tiene capacidad instalada ociosa. Las listas de espera en el sector público contrastan con camas y capacidad de producción de servicio de salud ociosas en instancias semipúblicas (por ejemplo hospitales de las fuerzas armadas) o instancias privadas. A veces se ve paradójal que hablemos de restricciones en la capacidad de prestar servicios y listas de esperas de varios meses o años, cuando vemos como país que tenemos una capacidad instalada que daría abasto para poder producir los servicios que se están demandando. Entonces cuando hablamos de garantías explicitas la pregunta relevante es: ¿qué es lo que debemos garantizar? ¿el acceso a servicios de salud cuando se requieren, o el acceso a los servicios de salud en determinados proveedores? A mi juicio, es lo primero lo que se debe garantizar. Esto implica ser capaces de integrar mejor la oferta de servicios con que cuenta el país.

La evidencia internacional señala que hospitales para pobres terminan siendo pobres hospitales. Por eso es importante la

integración de redes de prestadores, para evitar que hospitales, dedicados a los pobres, terminen siendo normalmente pobres hospitales, tanto en su dotación financiera, tecnológica, como de capital humano.

La reforma de salud iniciada en el 2005, que fija por primera vez la idea de derecho explícitos garantizado en salud con calidad y tiempos explícitos es un avance significativo particularmente en un sistema como el chileno altamente segmentado, con selecciones de riesgo, con alto descreme, que ha llevado a, como muchos de ustedes conocen, un sistema dual y una salud para pobres y una salud para ricos.

Si se quiere avanzar en aseguramiento universal y materializar derechos, hay que repensar el fondo de compensación solidaria que se planteó dentro de las discusiones de la reforma. Chile tiene que ser capaz de romper con la segmentación financiera del sistema de salud. Tenemos que ser capaces de incorporar solidaridad de ingresos a la contribución destinada a las ISAPRES más allá del propio subsector. En prácticamente todos los países del mundo las contribuciones tienen un componente solidario. Si los sistemas de seguros contemplan varias aseguradoras, ya sean públicas o privadas, este componente se materializa a través de mecanismos de ajuste de riesgos. En este sentido el fondo solidario permitía instalar una solidaridad de ingresos a nivel agregado del sistema, que es un elemento central de cualquier sistema de protección social, más aún en nuestro país. Me parece que es un tema que quedó lamentablemente en el tintero y hay que reponerlo si realmente se quiere ir avanzando hacia progresar en la cobertura universal de derechos de salud y además mejorar la eficiencia y la equidad de nuestro sistema.

Otro componente clave para asegurar una adecuada integración de los sistemas contributivos y no contributivos, se refiere a la calidad de los servicios. Si producto de la integración la calidad de las prestaciones cae se generan incentivos a evadir y no utilizar el sistema por parte de aquellos con capacidad de contribuir. En este sentido es importante que las personas que contribuyen obtengan prestaciones del sistema y que su contribución no sea meramente un factor redistributivo. Es

importante que las personas perciban que obtienen beneficios de su contribución y en esto la calidad de las prestaciones juega un papel central.

El seguro público junto con los prestadores públicos tienen un papel clave en el proceso de ampliación de la cobertura de salud. En todas las experiencias internacionales el sistema público juega un rol clave en el sistema de salud. Aún en Estados Unidos cerca de un 48% del gasto se realiza con los programas de pobreza y del adulto mayor a través de hospitales y financiamiento público.

En el caso chileno se debe fortalecer la capacidad de compra del FONASA otorgándole mayor libertad para comprar a diversos proveedores públicos y privados y dotándolo de mejores mecanismos de pagos que permitan mayores estímulos a la eficiencia y calidad de las prestaciones. Esto es hay que moverse hacia un seguro público que sea un comprador eficiente de servicios de salud a nombre de sus beneficiarios. En ese sentido, el fortalecimiento del seguro público pasa por definir su capacidad de compra: de cómo compra y a quien compra. Si no se da al FONASA una capacidad efectiva de compra de servicios de salud para sus beneficiarios y lo mantenemos como una caja pagadora, no vamos a ser capaces de generar las ganancias de eficiencia que se requieren para promover una prestación más equitativa y de mejor calidad.

Los prestadores públicos deben mejorar su capacidad de gestión para que junto con proveer servicios de salud ayuden a definir criterios para la fijación de costos y calidad de los servicios. Esto es muy importante en un sector como el de la salud donde la capacidad regulatoria que hoy en día tenemos es relativamente baja en materia de fijación de precios y estándares de calidad. Por ello, el fortalecimiento del sector público es fundamental, para el fortalecimiento de la capacidad regulatoria.

Antes de terminar una reflexión sobre la creciente importancia de la prevención y la atención primaria como elementos para enfrentar la escalada de costos producto de los cambios demográficos, epidemiológicos y tecnológicos. Un requisito

para incentivar la prevención es que las aseguradoras de salud tengan una relación de largo plazo con sus asegurados. Si las aseguradoras pueden descremar y seleccionar riesgos, esto es, asegurar a las personas cuando joven y con menos probabilidad de enfermar y las pueden desasegurar cuando ya entran en una edad de mayor demanda, no hay incentivos para promover la prevención.

El tema del incentivo al aseguramiento a lo largo del ciclo de vida, que pone una racionalidad económica para promover la prevención, es muy importante. También es importante mejorar la capacidad resolutive de la atención primaria. Uno puede mediante prevención y anticipando la capacidad resolutive de la atención primaria, reducir muchos los costos y además permite una mejor integración de redes, porque los diálogos entre los profesionales son más fluidos y más fáciles.

Finalmente quisiera decir que a mi juicio, la reforma de salud pone un gran desafío a las políticas públicas y al concepto de las políticas públicas en general. Esta es la primera experiencia en que el Estado se compromete a garantizar derechos exigibles y por lo tanto es un gran desafío a la capacidad de la política pública para responder a esa promesa. En este sentido creo que el éxito en la capacidad de avanzar y responder efectivamente a la universalización de derechos garantizados en salud abarca desde la óptica de las políticas públicas mucho más que el sector salud.

LOS DESAFÍOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

1. LAS NUEVAS INCERTIDUMBRES

JAIME RUIZ TAGLE⁶²

Se habla de una protección social en un mundo incierto y la pregunta es si el mundo es más incierto que antes o no y porqué, particularmente en lo relativo a la seguridad social. Evidentemente que lo es por el tema que tratábamos antes: los altos costos de la salud se han disparado y eso hace que la seguridad social se enfrente a desafíos que no existían previamente. En segundo lugar, el mundo es más incierto en materia de empleo precario, de empleo parcial, de trabajos de corta duración, en contraste con el típico trabajador fordista que podía estar en una empresa toda la vida. Pero lo es sobretudo en términos de envejecimiento. La esperanza de vida en Francia es del orden de los 30 años a los 60. Aquí estamos en cifras semejantes: una mujer de 60 años en Chile tiene 20 años más de esperanza de sobre vida, lo que es enorme. En esos tres aspectos, estamos ciertamente en un mundo más incierto que antes.

El tema de las pensiones, de la previsión, tiene que trabajarse en forma sistémica. Y repetimos esto un poco por el dicho de nuestras abuelas, que hay cosas que por sabidas se callan y por calladas se olvidan, hay que decirlo una y otra vez. La vivienda es un complemento de las pensiones para las personas de mayor edad, y se recordaba que el 75% de los adultos mayores en Chile, son propietarios de sus viviendas. La educación es básica si se cuida a los niños menores, preescolares. Sus madres pueden trabajar y por lo tanto sus pensiones serán mejores. En materia de trabajo, si hay un buen seguro de desempleo, evidentemente los aportes a las pensiones van a ser mayores.

Una pequeña referencia a la comisión Marcel: hay un punto central que es la pensión básica universal solidaria. A

⁶² Sociólogo, Director del Programa de Sistema Provisional de la Fundación Chile 21.

mi juicio, implica un cambio de modelo, desde un modelo con un pilar contributivo y algunos elementos anexos y un poco desconectados de solidaridad, a un sistema mixto en que hay un fuerte pilar solidario que alcanza hasta el 60% de la población y además un pilar contributivo, relacionado con éste. Yo quisiera recalcar la perspectiva de derechos que hay también en el nuevo pilar solidario: se entiende que los pobres no van a tener que demostrar que son pobres, si no al revés, eventualmente demostrar que uno no es rico, que no está en el 40% superior.

Me han preguntado ¿por qué ustedes en la comisión le tuvieron miedo a proponer un sistema nuevo de reparto? Les dijimos que en general las organizaciones sindicales, muchos miembros de la comisión, preferían el sistema de reparto como más solidario, pero que era muy difícil implementarlo en Chile, porque quizá los trabajadores no iban a querer si se cumplían las condiciones. Por ejemplo: si se quiere tener sistemas de reparto que funcionen bien, como en Alemania, habría que bajar el salario en aproximadamente un 7% para tener la cotización que tienen los alemanes. Para tener una jubilación completa no habría que tener 30 años, como tenía el sector público en Chile, de cotización sino 40 años como existe hoy día en Francia. No habría que considerar los tres últimos años o los cinco últimos años del sistema antiguo, sino toda la vida laboral, como en Italia y en Suecia. En fin, ¿no habría que proponer que la edad de jubilación no fuese a los 65 años sino a lo 67 para los dos sexos, como están proponiendo en Inglaterra?.

Las exigencias de los sistemas de reparto que funcionan bien, son realmente muy elevadas, a tal punto, que la CUT no propuso volver al sistema de reparto, sino que propuso formas más solidarias.

2. LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

ALBERTO ARENAS⁶³

En el año 2004, en un seminario organizado también por Chile 21 y la OIT, se me invitó a hablar del sistema de pensiones y decíamos que en función del diagnóstico que teníamos, entre otras cosas, era predecible tener una reforma al sistema de pensiones en Chile. Acá hay un compromiso de reforma en función de un diagnóstico consensuado respecto de cuales son los desafíos del sistema, los problemas que hay, los temas que hay que enfrentar en seguro social y en pensiones en Chile, que hacen no solo que esté en el programa, no solo que esté comprometido, sino que aquí mismo la Presidenta Bachelet reafirmó una vez más que vamos a tener un proyecto de reforma previsional que va a estar en el segundo semestre del 2006 en el parlamento. Yo puedo reafirmar que dado todo el trabajo que hasta la fecha se ha hecho en función de un notable informe de la Comisión Presidencial Asesora para la Reforma que recibíáramos hace un par de meses, vamos a cumplir con aquella fecha en las materias que vamos a explicar en el panel.

El sistema previsional, como todos sabemos, o el sistema de pensiones, enfrenta distintos desafíos. Estos básicamente tienen que ver con la transición demográfica que estamos viviendo y que ya se ha iniciado en Chile respecto del envejecimiento de la población. Adicionalmente, hay distintas dimensiones que en los últimos 25 años se han modificado en el entorno del sistema previsional: dependencia previsional, estructuras de los hogares, mayor participación laboral de la mujeres en el mercado del trabajo, características del mercado del trabajo, que no son las de los finales de los años '70. Y respecto de las características de nuestro mercado de capitales hoy día.

La proporción de adultos mayores sobre la población aumentará de 11.5% que se registró en el año 2005 a 28.2% en

⁶³ Economista, Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

el 2050. Esa es la fotografía que hoy tenemos para los próximos 45 años. Hoy día uno de cada diez habitantes está catalogado como adulto mayor y vamos a pasar a cerca de tres de cada diez, lo cual no solamente trae temas para el sistema de pensiones, lo trae para el sistema de protección social completo.

La proporción de mujeres de más de 60 años y de hombres de más de 65 años respecto de la población de entre 20 y 60 o 20 y 65 años va a seguir aumentando durante los próximos años. Está en torno a un 20% y en el 2050 debería estar en torno a un 40%.

En el año 1980 teníamos un tamaño del hogar de 4.5 personas promedio, según datos de MIDEPLAN. Hoy día es de 3.6 personas. La proporción de hogares monoparentales crece del 7.1% al 11%. La proporción de hogares encabezados por una mujer era antes uno de cinco y hoy día es uno de tres. Desde la seguridad social o del diseño del sistema de pensiones hay que hacerse cargo también de esa fotografía que tenemos desde la sociedad.

En el año 1990 la participación laboral de las mujeres era de 30% y hoy día es del 37%. Este indicador sigue siendo bajo, pero va a seguir aumentando. Las mujeres de nuestro país, caracterizadas en la década de 1940 o 1950 cuando se crean las grandes cajas de previsión en Chile, como beneficiarias secundarias en el sistema de pensiones (tenían beneficios después de un beneficiario primario) hoy día están en primera línea y van a pasar a ser de beneficiarias secundarias a ser participantes activas en el mercado del trabajo y, luego a beneficiarias primarias en el mercado de las pensiones. El sistema de pensiones tiene que hacerse cargo de esa realidad.

Bien conocido es que hay actualmente en el sistema diferencias al momento de calcular las pensiones que tienen que ver, entre otras cosas, con la entrada al mercado del trabajo más tardía que los hombres, brechas salariales, mayor tiempo de inactividad, mayor esperanza de vida. Esto no ocurre solamente en Chile: en cualquier latitud y en cualquier meridiano las mujeres viven más que los hombres, tienen una expectativa de vida mayor. En un sistema donde se calculan las pensiones considerando las

expectativas de vida, el que las mujeres sean más longevas lleva a que en promedio tengan menores pensiones. En igualdad de condiciones el valor de las pensiones es hoy día menor para las mujeres que para los hombres.

Hay cambios en el mercado del trabajo. La iniciación laboral es distinta a lo que pasaba hace 30 años atrás. Las bases de datos de los seguros de cesantía nos confirman que hay una alta rotación en los trabajos. Esta es una de las dimensiones que explican las bajas densidades de cotizaciones que hoy día enfrentamos en el sistema. En términos de la cobertura y la calidad de los beneficios hoy día en el sistema de capitalización individual, el elemento básico para calcular los beneficios es la historia previsional del afiliado, que tiene que ver con su densidad de cotizaciones y por cuanto está imponiendo.

Durante los años '90 y durante los años '80, poca información teníamos de micro datos. En los años '80 no teníamos nada. Durante los '90 tuvimos información agregada y sólo después de 20 años de instalada la reforma pudimos tener información de micro datos. Hoy día tenemos una información bastante desagregada de los afiliados y sus historias previsionales que entregó la Encuesta de Protección Social del Ministerio del Trabajo.

La cobertura que hoy enfrenta el sistema de pensiones, como cobertura ocupacional, está en torno a un 66% y la cobertura efectiva está en torno a un 61%, 6 puntos más baja de lo que era 30 años atrás. Cuando uno compara Chile con América Latina, compite con Uruguay con las coberturas previsionales más altas. No se compara con los países que tienen 12%, 24% y menos del 30%, que en América Latina lamentablemente son muchos. Pero esta es la cobertura agregada. La Encuesta de Protección Social nos dice que esa cobertura, en densidad de cotizaciones, es un 52.4% en promedio según la información para el año 2002. Para las mujeres es de un 43.8% y para los hombres de un 59.8%. Cada diez años se van a registrar en promedio 5 años de cotizaciones. Esto trae efectos en la cobertura como en los potenciales valores que tengan los beneficios en el futuro.

Del total de personas de 65 años o más en 1992, según la

Encuesta CASEN, el 75.4% tenía alguna cobertura y el año 2003 el 75.9%. El punto de fondo es que hay que llamar la atención de lo que pasa con la línea de las pensiones asistenciales llamadas PASIS, unas pensiones no contributivas del sistema chileno: eran un 8.3% en el año 1992 y llegaron a ser un 14.4% del total en el año 2006. En el flujo de personas que llegan a la edad de más de 65 años, ese sistema no contributivo es básicamente el que ha estado cubriendo con recursos desde el Estado. Eso es consistente con densidades bajas, con personas que no alcanzan a tener cotizaciones o personas que de una u otra manera no están participando del sistema.

Aquí hay una demanda latente que está creciendo y de hecho nosotros, al inicio de esta administración, fuimos al Parlamento con un proyecto de ley que no solo reajustó las pensiones asistenciales sino que para todos aquellos que cumplieran requisitos se acabaran las listas de espera y pudieran optar en forma automática, creando un derecho en el sistema de protección PASIS y en el sistema de protección social que hoy día tenemos.

¿Qué otras consecuencias traen esas bajas densidades de cotizaciones? ¿Qué porcentaje del ingreso se reemplaza cuando uno pasa del mercado del trabajo al mercado de las pensiones? Las tasas de reemplazo menores o iguales al 40% proyectadas al año 2020 indican que una de cada dos personas que participan en el sistema va a estar con tasas de reemplazo. En mujeres es de un 65%. Dos de cada tres mujeres y uno de cada tres hombres van a estar con esas tasas de reemplazo en el 2020.

El sistema hoy día en Chile es un sistema multipilar débilmente integrado. Tiene un pilar contributivo dominante, tanto obligatorio como voluntario y tiene, a nuestro juicio, un pilar solidario débil, pobremente integrado, ya que su diseño solo se corresponde con el objetivo de aliviar la pobreza. Los mayores de 65 años en los indicadores de pobreza respecto del promedio del país, son más bajos. Entre otras cosas, porque la pensión asistencial, bien focalizada en los últimos 10 años, ha permitido sacar esos hogares de la línea de la indigencia y a algunos de la línea de pobreza. Así lo indican estudios publicados por la OIT

hace algunos años: cuatro de cinco hogares que recibían aquel subsidio salían de la indigencia, salían de la pobreza.

Hay un pilar voluntario, restringido, pero que existe. Hay un pilar contributivo obligatorio que carga con exceso de responsabilidades, que no puede resolver. El diseño de ese pilar contributivo hace más de 25 años atrás no podía hacerse cargo de parte del diagnóstico que aquí está siendo reseñado.

A diciembre de 2005, 413 mil personas están en el sistema de pensiones asistenciales. Vamos a cerrar este año con aproximadamente 440 o 445 mil, por el flujo de personas que cumplen los requisitos y antes tenían que estar esperando. En el INP hay en torno a 880 mil pensionados. En Fuerzas Armadas y Carabineros hay otros 150 mil.

En el sistema de pensiones administrado por el sector privado de las AFP hay en torno a 480 mil pensiones hoy día. El sistema de pensiones después de 25 años está madurando: hay cerca de medio millón de chilenos pensionados en el sistema de AFP. Es más grande que el sistema de pensiones asistenciales que hoy día tenemos construido, tres veces más grande que el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y en unos años más va a ser bastante equivalente al stock de pensionados que está en el sistema de INP. Ahí están todos los activos, menos el resto de activos cotizando en el INP.

El sistema de pensiones es financieramente mixto hoy día. Las proyecciones que tenemos indican que en la fotografía actual, sin ningún tipo de reforma, una de cada dos personas que están aseguradas, producto de las tasas de reemplazo que se están proyectando, podría requerir algún tipo de financiamiento público, ya sea con la propia garantía estatal que hoy día está proyectada para aquellos que cumplan con los 20 años de cotizaciones, o las pensiones asistenciales para aquellos que no cumplan después y se le agoten los fondos.

El tema es que la institucionalidad establecida en su momento para operar es básicamente a través de un esquema contributivo y de capitalización individual y, por tanto, no se hace cargo de como financieramente va a operar. Y es por eso que hemos dicho de que parte sustancial de la reforma previsional tiene

que ver con el tema de la institucionalidad, con este débil pilar solidario y la creación de un nuevo pilar solidario que dé el marco consistente a una institucionalidad respecto de cómo se va a comportar financieramente el sistema.

Entre otras cosas, lo que ocurre es que el diseño del sistema se basó explícitamente en el supuesto de altas densidades. Se basó en densidades que iban a ser el 100%, menos la tasa de desempleo. Se decía entre un 93% y un 90%, cuando esté mal la economía. Esos fueron los supuestos con los cuales, se ve en la literatura de la década de los 80, se hacían las estimaciones de qué pensiones iba a generar el sistema o se estimaban las tasas de reemplazo. Lo que dista mucho de la realidad: las densidades de cotización son bastante más bajas.

Por tanto, hay un tema ahí que hay que enfrentar. No solamente desde el punto de vista financiero sino que desde el punto de vista institucional. Hay personas que no van a tener acceso a tal garantía, porque por bajas densidades no van a cumplir con los requisitos y por tanto, tampoco van a cumplir con los requisitos de pensiones asistenciales (ser indigentes). Institucionalmente nos vamos a quedar con un grupo nada de despreciable que no va a poder estar en al fila de la indigencia, porque va a tener algo de previsión, y no va a tener los 20 años de cotizaciones para optar a la garantía estatal. En ese contexto se hace aún más necesario encontrar un diseño específico e institucional de lo que es el pilar solidario en el sistema de pensiones.

En los compromisos fiscales es bien conocida la distinción entre qué cosas son transitorias y a que cosas son permanentes. En los últimos 25 años, el déficit del sistema de pensiones ha sido de 4,2 puntos del PIB. Las proyecciones que hay para 2006-2010 indican que se va a mantener en torno a 3,6 puntos del PIB. A esto hay que sumarle todo aquel esfuerzo fiscal que se hace en el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros, que es en torno a 1,3 puntos del PIB. En promedio, 5 puntos del PIB en los próximos 5 años.

Un detalle que quiero mencionar, tiene que ver con toda la materia del fondo de reserva de pensiones recientemente

promulgado en la ley de responsabilidad fiscal. Lo que hemos dicho es, en el marco de nuestra responsabilidad fiscal, que de los superávit efectivos con que hoy día contamos debemos colocar una cantidad, ahorrarla, para formar un fondo de reservas de pensiones que se haga cargo de los pasivos contingentes del sistema de pensiones, llámense las pensiones asistenciales o garantías estatales de pensiones mínimas, producto de estas estimaciones que hay del flujo de personas que van a estar demandando estos beneficios.

La lógica que está detrás es: hoy día tenemos unos ingresos, un sistema fiscal cíclico que nos permite tener un superávit importante; en el tiempo vamos colocando ahorros en este fondo para enfrentar los mayores compromisos fiscales que van a venir en el futuro. Se ha colocado un piso de 0.2 puntos del PIB, llegando a un techo de un 0.5 puntos del PIB. El nuevo fondo de reserva de pensiones se va a constituir en el año 2006 con en torno a 600 millones de dólares para todas las materias o compromisos que tienen que ver con el sistema de pensiones.

En general, un sistema de pensiones puede ser evaluado por tres aspectos principales: por el nivel de cobertura alcanzado, por la calidad de los beneficios que entrega o por sus efectos fiscales. La evidencia analizada revela la existencia de señales de alerta en estos tres aspectos del sistema de pensiones chileno.

Se ha alcanzado un amplio consenso en la necesidad de realizar una reforma estructural al sistema de pensiones en Chile y, en ese sentido, se ha pensado básicamente en un sistema de pensiones con cobertura integrada y un nuevo pilar solidario. Como lo señalaba la Presidenta en este mismo seminario, que entregue una pensión básica y solidaria, es decir, que no solamente esté pensando en los indigentes o en el 20% más pobre sino que efectivamente esté pensando en un porcentaje de la población que incluya los sectores medios del país: el 60% de la población de menores ingresos. Uno de los principales temas que traerá la reforma previsional será la creación de este nuevo pilar solidario para entregar protección social efectiva al riesgo de carencia de ingresos en la vejez con una pensión básica solidaria.

Puedo adelantar que esta reforma constituirá en lo que respecta a política social o políticas de protección social o reformas estructurales a la protección social de los últimos 25 años la de mayor envergadura fiscal. No solamente de los 14 años de la Concertación, sino de los últimos 25 años. Y este va a ser un gran esfuerzo fiscal, no solamente en lo que se alcance en esta administración, conforme a lo que el Parlamento determine respecto de la aprobación del proyecto de ley que ingresará este año, sino que conforme con los compromisos intertemporales que efectivamente el Estado va a estar aquí asumiendo.

En esta reforma de pensiones ha habido algunos anuncios con algún tipo de promesas, promesas que tienen que ver con asegurar a un hombre y a una mujer, por ejemplo, a la misma edad y que tengan el mismo saldo, que pueden optar a una pensión similar. Yo puedo decir que las medidas incorporadas en la reforma previsional efectivamente van a velar porque aquello efectivamente ocurra. Y en ese contexto, el nuevo pilar solidario camina en esa dirección.

Se ha dicho: hay que preocuparse de los jóvenes vulnerables, de los jóvenes de bajos ingresos, con bajas coberturas. No solamente está en el programa de gobierno, no solamente es una de las 36 medidas del año 2006, sino que también estará en el proyecto de reforma de pensiones un subsidio específico a las cotizaciones de los jóvenes de bajos ingresos vulnerables.

Está el tema de los independientes, están las materias que tienen que ver con profundizar el mercado de capitales, lograr mayores rentabilidades y menores costos para mejorar las pensiones de los ciudadanos.

Puedo desde esta testera confirmar que los proyectos de ley van a estar en el Congreso antes del fin del año 2006 y vamos a poder estar haciendo un debate que ha sido largamente esperado para aumentar niveles de protección social en Chile.

3. SEGURIDAD SOCIAL Y PROPUESTAS DE REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

ANDRAS UTHOF⁶⁴

En el año 1994 CEPAL hizo un informe sobre los sistemas de pensiones en América Latina. El diario *El Mercurio* publicó a grandes títulos: “CEPAL crítica el sistema de pensiones chileno”. Yo pensé que me iban a echar de la CEPAL. No solo no me echaron, sino que nos dieron más recursos. Nos peleamos con algunas instituciones financieras internacionales, por cierto, pero pudimos profundizar el análisis de las reformas a los sistemas de pensiones y trabajar en otros temas, como el de salud, tal como se explayó recién Daniel Titelman.

Las críticas eran precisamente las que resaltó Alberto Arenas: (i) que la reforma de 1981 tiene un costo muy alto-denominado costo de transición; (ii) que el nuevo sistema no estaba resolviendo el tema de cobertura; (iii) que el sistema era ineficiente en el sentido de que las AFP cobraban más de lo que les costaba cada afiliado y por ende los afiliados estaban siendo perjudicados; y (iv) que los efectos económicos atribuidos a la reforma eran, de alguna forma, dudosos ya que eran resultado de otras políticas públicas .

Para mi es un orgullo estar aquí, ahora que ha llegado el momento político para hacer una reforma del sistema de pensiones en cuya justificación está colaborando hoy mucha gente con diagnósticos y soluciones.

Voy a hablar de las propuestas que se hicieron en la Comisión de Reforma convocada por el gobierno y que están siendo ofrecidas al gobierno como un elemento de análisis. De hecho, hay una afirmación en el documento que ha causado mucho malestar, en la cual se señala que el actual sistema no está fallando. Efectivamente yo creo que el sistema no puede

⁶⁴ Economista de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL).

fallar como tal. Por la forma como fue diseñado el sistema de capitalización individual transfirió todos los riesgos al Estado y a los afiliados: de modo que el sistema no falla sino que entran en crisis el financiamiento del Estado y las prestaciones de los afiliados.

¿PORQUÉ UN SISTEMA DE PENSIONES?

El porqué de un sistema de pensiones tiene que ver con el tema mismo de este seminario ya que demanda resolver los riesgos de vejez, invalidez y muerte cómo parte de la protección social: es decir no sólo en la forma de un seguro individual sino que como parte de un contrato social para dar cobertura contra estos riesgos a la sociedad en su conjunto. Lo que debemos recordar es que los sistemas de pensiones no tienen solo la labor de pedir contribuciones para pagar pensiones, y en ese sentido ayudar a la gente a hacer un ahorro, sino que también tiene la segunda labor funcional que es la de contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de ahorrar para su vejez. El pilar para cumplir con esta función no fue bien construido en la reforma de 1981. No hay un pilar solidario. Si bien hay pensiones asistenciales y hay pensiones mínimas, lo que estamos viendo es que ahora que el sistema entra en régimen muy poca gente accede a las pensiones asistenciales (por falta de recursos fiscales) y muy pocas acceden a las pensiones mínimas (por no poder cumplir con las exigencias legales). A la postre una gran mayoría se queda sin prestaciones del sistema.

La reforma chilena tuvo la característica de desviar el debate acerca de los sistemas de pensiones hacia temas que no tienen que ver con protección social. Se postulaba que un buen diseño podía tener efectos económicos, como mejorar la solvencia del sector público, contribuir al ahorro financiero y al desarrollo del mercado de capitales y en cierto modo, minimizar el costo de la mano de obra. Si ustedes recuerdan, mucho de los incentivos que se hicieron para que la gente optara por el sistema en el 81, fue decir: mire, a usted le vamos a descontar menos y va a quedar con más plata, así que trasládese al nuevo sistema.

Esto efectivamente redujo los costos de contratación para el empleador pero ni el potencial impacto sobre el crecimiento en forma sostenible, ni el aumento del empleo y la cobertura se dieron en la magnitud prometida.

La lógica de los sistemas de pensiones es la de romper con la miopía para que, cuando la gente tiene capacidad de ahorro en su edad activa, haga una contribución para financiar su prestación. En el sistema de reparto, como era el antiguo, la antigüedad en el sistema servía para obtener derechos a beneficios definidos. Uno aportaba durante su vida activa, los aportes se administraban financieramente en un sistema de reparto público y se daba un beneficio definido en el sentido que las reglas para establecer la prestación estaban fijadas conforme a la antigüedad y la remuneración en los últimos años. La reforma de 1981 cambió el sistema de administración financiera por uno de capitalización de las contribuciones en cuentas individuales y se daba una prestación en la forma de una renta vitalicia, un retiro programado o una mezcla de los dos. Esto tiene implicaciones mucho más allá del simple cambio del régimen de administración financiera del sistema, y es bueno revisar cuales conviene mantener:

- Es bueno haber creado un sistema único lo cual a mi juicio hay que tratar de mantener. Los sistemas anteriores eran segmentados, había cajas de los empleados públicos, de los empleados privados, de los médicos, del Banco Central, etc. En consecuencia, cuando uno quería salir del Banco Central para irse a la Universidad, lo pensaba dos veces porque perdía muchas prestaciones que tenía aseguradas. Creo que avanzar hacia un sistema único y que permite la portabilidad de derechos y obligaciones ha sido bueno.
- Es bueno ahorrar para la vejez. Si la nueva reforma mantiene un sistema contributivo deberá continuar fortaleciendo los incentivos para evitar la evasión o elusión, haciendo que la gente no vea sus contribuciones al sistema como un impuesto sino como un ahorro para su consumo en la

vejez. El establecimiento de un vínculo más estrecho entre el aporte y lo que pudiera recibir sirve a este propósito y debe mantenerse.

- Es bueno transparentar la forma de obtener prestaciones. Es preciso rediseñar las reglas que establecen el derecho a beneficios ya sean que éstos provengan por cumplir con obligaciones de naturaleza contributivas o no contributivas. Se precisa generar un pilar básico solidario. Generalmente hablamos que los sistemas basados en regímenes financieros de reparto son solidarios, pero eso no necesariamente es así. El pilar de reparto no era totalmente solidario, porque no tenía un sistema de protección para quienes no tenían capacidad de ahorro. Y en el sistema reformado de 1981, este pilar no se construyó en forma integrada al sistema y totalmente financiado. La conformación de este pilar es una novedad de la propuesta de la comisión.
- Es bueno invertir bien los fondos de pensiones. Previo a la reforma de 1981 la administración financiera de los fondos de reserva eran de mala calidad y era necesario mejorarlas. Eso también es un progreso ya que la inversión de los fondos de pensiones son hoy diversificadas dentro de regulaciones prudenciales y organizacionales apropiadas y sus retornos son satisfactorios. Por lo que esta práctica vale la pena retenerla, con el resguardo de que su administración sea eficiente.
- Hay que compartir el costo de enfrentar los riesgos. Chile ha enfrentado en el pasado y enfrentará a futuro tendencias demográficas y en el mercado de trabajo que hacían necesario realizar reformas paramétricas, como aumentar la edad de jubilación, bajar las prestaciones o aumentar las contribuciones. Eso hoy día sigue siendo relevante, y la reforma de 1981 las evitó traspasando el riesgo demográfico casi enteramente al afiliado. La nueva reforma debe buscar otras formas de hacer frente a estos riesgos y compartir sus costos entre el Estado y los afiliados.

- Los beneficios deben guardar relación con la capacidad de financiarlos. Las reglas de beneficios definidos eran excesivamente generosas y de altos costos administrativos. La mayor vinculación entre aportes y beneficios estrechando la relación entre el valor presente de ambos a nivel de cada individuo, es un principio que se aplica hoy aún en los regímenes de reparto, mediante lo que se ha dado llamar los modelos de contribuciones definidas nocionales, evitando así un aumento no financiado de beneficios.
- Deben reducirse los costos de administración. La mayor eficiencia mediante la mayor competencia por precios entre administradoras de fondos de pensiones, permite asegurar menores costos para los afiliados.

¿QUÉ SE HIZO DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR?

El debate acerca de estos temas trasciende los diseños y el tiempo. La reforma del régimen militar se realizó dentro de cuatro paredes. ¿Cuáles eran las opciones que tenían y cuáles se tomaron? Entre las opciones cabe destacar:

- ¿Hacer el sistema contributivo o no contributivo?
- ¿Hacer el sistema con un tipo de esquema de contribuciones definidas o beneficios definidos?
- ¿Hacer un sistema con régimen financiero de reparto o de capitalización?
- ¿Hacer un sistema con una administración pública o privada?
- ¿Hacer el sistema con participación obligatoria o voluntaria?

¿QUÉ SE HIZO EN 1981?

1. Se diseñó básicamente un sistema contributivo, no se planteó un sistema no contributivo. El sistema no contributivo quedó para las pensiones asistenciales y la garantía de pensión mínima bajo la modalidad de política asistenciales.

2. El sistema se diseñó bajo un esquema puro de contribuciones definidas, en el sentido de que la pensión iba a depender al final del monto acumulado, Si se acumulaba poco, se recibiría poco, en ese sentido es un beneficio de contribuciones definidas.
3. El sistema se diseñó bajo un régimen financiero de capitalización la cual se materializa en cuentas individuales.
4. La administración del fondo es privada, pero la responsabilidad de todo el sistema sigue siendo pública. El Estado es responsable por realizar una regulación prudencial y organizacional del sistema.
5. El sistema de capitalización individual se hizo obligatorio solo para dependientes. Se dejó arbitrariamente a trabajadores independientes fuera y hoy día dos de los grandes temas de cobertura son: (i) que hacer con el trabajador dependiente que tiene una situación precaria y cotiza irregularmente; y (ii) que hacer con el trabajador independiente que no cotiza.

DEBILIDADES DEL SISTEMA DE 1981

Dentro de las principales debilidades del sistema reformado en 1981 es posible señalar a lo menos las siguientes desde la perspectiva de la protección social:

1. La función distributiva se desligó del sistema y se implementó a través de las PASIS cuyo financiamiento era muy limitado.
2. Tampoco se crearon incentivos correctos para que la gente participe en el sistema contributivo. La mayoría de los trabajadores dependientes no mantuvieron la estabilidad de sus empleos, impidiéndoles cotizar en forma continua al sistema. El trabajador independiente, al cual no se lo obliga sino que cotiza en forma voluntaria, no está participando, porque no tiene los incentivos correctos. .
3. Se crearon vínculos poco claros entre beneficios contributivos y no contributivos, a la vez que dadas las

tendencias demográficas y del mercado del trabajo, todavía existe una gran necesidad de ampliar la base contributiva y de extender la cobertura no contributiva.

4. El sistema operó con altos costos administrativos. Hoy día se sabe que las AFP cobran una comisión mucho más alta de lo que es el costo efectivo para ella.
5. El sistema implicó una gran apuesta a los altos costos de transición en el sentido de esperar que el impacto de la operación del sistema sobre la economía iba a permitir mayor crecimiento y la formalización del mercado de trabajo resolviendo de esa forma los problemas de cobertura. Lo que observamos a la larga es que la reforma ha costado más de 2,5 puntos adicionales de PIB para hacer la transición.

En consecuencia, hoy día tenemos que el país ha enfrentado un alto costo de transición para implementar un sistema que no ha dado buenos resultados. Ha habido serios problemas de densidad de cotizaciones. La participación difiere por grupos de ingreso fortaleciendo la exclusión: los indigentes prácticamente no participan del sistema, los pobres no indigentes participan algo y los ricos quedan prácticamente con toda la participación en el sistema. Cuando uno considera las historias ocupacionales, determina que mucha gente va a calificar para prestaciones del Gobierno. Esto se observa en las predicciones que ha hecho el gobierno a través del trabajo que se hace con la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de AFP: de cada 2 afiliados, más de uno va a quedar para cargo de pensiones mínimas o pensiones asistenciales. De ahí es que se habla de que el sistema debe ser mixto.

Por el lado de la eficiencia y los efectos económicos, la industria no resultó competitiva, tiene altos costos administrativos. El desarrollo del mercado de capitales es relevante por lo que han hecho las AFP en gran medida debido a que el Estado hizo un gran esfuerzo para acumular un 2.5% del PIB al año y de que hubieran cambios en las regulaciones oportunos, que permitieron ir modificando el portafolio de los fondos. Ha habido un esfuerzo

del Estado en generar un superávit primario para que puedan transferirse los recursos en forma neta al mercado de capitales y bajo regulaciones muy oportunas que han permitido a las AFP operar en el mercado financiero en forma prudente y con una organización apropiada.

EL MANDATO DE LA COMISIÓN DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES QUE EMPRENDE EL GOBIERNO DE LA PRESIDENTA BACHELET

Básicamente el mandato consistió en realizar un diagnóstico a la situación actual del sistema previsional chileno, identificar sus debilidades, delinear desafíos pendientes en relación al sistema de pensiones y elaborar propuestas tendientes a mejorarlo para universalizar el derecho a la protección social en materia de pensiones, minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez, comprender la necesidad de solidaridad en el financiamiento y retribuir en forma justa el aporte de quienes contribuyen, o sea, mejorar la eficiencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En materia de cobertura, lo que se propuso fundamentalmente es construir un pilar básico solidario, haciendo dos tipos de cosas: primero, generando incentivos para que el trabajador informal o independiente cotice y aumente la densidad de cotizaciones de la gente, con lo cual se piensa que va a incrementarse la parte del financiamiento contributivo. En segundo lugar, generando una pensión básica solidaria garantizada, que se suma para los estratos que pueden ahorrar poco hasta un monto determinado, y de ahí en adelante entra a operar un pilar contributivo.

Para mejorar la eficiencia, se intensifica la competencia en base a precios de la industria de servicios previsionales. La propuesta reconoce que existen funciones que ejecutan las AFPs donde hay economías de escala y eso lleva inevitablemente hacia un monopolio, que es lo que estamos observando. Las AFP que fueron 12 en un momento, llegaron a 20 y hoy día son 6 y probablemente sean 5 dentro de poco. Para que eso no ocurra, y puedan entrar más actores, lo que se ha propuesto es una separación de funciones, para que aquellas funciones que

generan economías de escala puedan ser contratadas por otros agentes. También se sugiere hacer una licitación de nuevos entrantes para que puedan, en lo esencial, alcanzar un número o cantidad eficiente de afiliados para poder operar. En materia de seguridad financiera, se sugiere crear un consejo técnico de inversión que recomiende modificaciones de inversión cada cierto tiempo.

En materia de cómo se financia la reforma se sugiere crear un fondo solidario a partir de la holgura que va a ir dejando el costo de transición del sistema antiguo, más recursos adicionales que se puedan obtener de alguna reforma tributaria para poder pagar el exceso que va a costar cumplir con el financiamiento del pilar solidario.

CONCLUSIÓN

En definitiva la protección social en materia previsional en Chile se sugiere por parte de la Comisión Consultiva de la reforma que descansa en un pilar solidario, bien constituido, bien financiado y complementario a todo esfuerzo contributivo por pequeño que este sea. Lo esencial de la reforma es que desecha un contrato social basado exclusivamente en la relación laboral del afiliado y avanza hacia un enfoque de derechos.

4. RIESGOS SOCIALES Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS

FABIO BERTRANOU⁶⁵

Lo importante de este seminario es que trata de poner la discusión previsional en una mirada más sistémica. Es parte de un sistema de protección social, tenemos que pensar que hay fuertes interconexiones con los otros componentes del sistema. Esto está también en la misma naturaleza del marco regulativo de la OIT, que ha tratado de promover los convenios en seguridad social. En el convenio 102, que es un poco antiguo porque es del año 1952, hay también una concepción sistémica, donde se habla de los nueve riesgos sociales.

Probablemente si uno hiciera una evaluación a la luz actual de la evolución de los distintos componentes o factores que afectan a la seguridad social, habría que agregar un nuevo riesgo, que es el tema de las rupturas familiares, que justamente ha sido también abordado por el consejo asesor. En ese sentido, me parece que es un avance importante el tratar de poner esto en contexto con los otros subsistemas.

El otro elemento importante es el enfoque de derechos, que también es muy afín a la OIT. Probablemente sabrán que la OIT surgió inicialmente no como un organismo de cooperación técnica sino que como una institución que definía ciertos estándares para el mundo laboral. Todo lo que tenga que ver con esta conformación de una red de protección a partir de los derechos, es bastante afín en ese sentido.

La reflexión que me gustaría hacer tiene que ver con el mecanismo por el cual todos estos derechos se ejercitan por los ciudadanos o por los asegurados. Normalmente cuando hacemos estas descripciones de los sistemas de protección, hablamos de la desigualdad en el acceso a las prestaciones, en este caso, cuando se establece un sistema de derechos. También seguramente

⁶⁵ Especialista en Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo.

vamos a observar que hay asegurados o ciudadanos que tienen distinta capacidad de poder hacer ejercicio de esos derechos. En este sentido, la implementación de los sistemas, basados en estos criterios, debe ahondar y profundizar en los mecanismos que van a garantizar que todos los ciudadanos tengan igual posibilidad de ejercer ese derecho.

Anteriormente se hicieron algunas reflexiones en el tema de los ejercicios de los derechos en los hospitales. En los sistemas de pensiones esta es una cuestión que se ha visto durante toda la historia. Los trabajadores mejor organizados, los que tienen más capacidad de presión política, son los que tienen más capacidad también de ejercer los derechos. Y también en las instancias judiciales, por ejemplo, tienen más posibilidades de ejercicio de lo que la legislación establece como derecho para sus prestaciones.

Aquí yo creo que hay un área nueva para discutir la implementación de estas políticas que permitan que todos los asegurados puedan tener sus instancias administrativas y, si son instancias judiciales, la igual oportunidad para poder hacer ejercicio de esos derechos mencionados.

El otro tema relevante es el tema del mercado laboral. Hay un consenso, y esto lo hemos discutido en distintos foros técnicos, en que no podemos tener un sistema de protección social que esté ligado solamente al desempeño laboral porque, básicamente, lo que produce es una paradoja a la protección. Los trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral son los que tradicionalmente han terminado accediendo a mejor y más protección social. Hay que tener una cierta mirada, justamente, sistémica, una mirada donde se garantice un piso de protección independientemente de la participación laboral.

Sin embargo, el sistema de protección social no puede estar desvinculado del mundo laboral. Hay una parte importante del desempeño del sistema de protección social que va a estar ligada a ese desempeño del mercado laboral y hay que hacerse cargo de ese problema.

Dentro de los objetivos de los sistemas de pensiones, tradicionalmente si uno ve los libros de texto que tratan de

explicar el funcionamiento de estos programas, se habla de los objetivos desde la perspectiva individual y la perspectiva social.

Evidentemente lo que pasó con la implementación de las reformas estructurales que llevaron hacia el financiamiento hacia las contribuciones definidas, con cuentas individuales administradas privadamente, fue priorizar y orientar los sistemas para que tuvieran un sesgo hacia los objetivos desde el punto de vista individual, es decir priorizar la función de seguro y priorizar esto que llaman los economistas la suavización del consumo o generar sistemas que permitan mantener el bienestar cuando uno pasa del trabajo al retiro. Y fueron relegados a un segundo plano los objetivos desde el punto de vista social, que son el alivio de la pobreza y la redistribución.

El problema es que pocos asegurados pueden efectivamente cumplir con estos objetivos individuales. También la baja cobertura obviamente ha menoscabado la posibilidad para que el sistema de protección social sea un instrumento eficaz y potente para poder aliviar la pobreza y también que sea parte de un mecanismo de redistribución.

En el seminario que realizamos en la OIT en 2004 dijimos que había una necesidad de revertir la paradoja de la protección. Esta paradoja donde se provee más y mejor protección a los menos vulnerables. Una de las fuentes fundamentales es esta falla en la concepción del pilar básico o el componente básico de seguridad social y particularmente en el tema de las pensiones. El otro elemento que planteamos en ese seminario es: ¿cómo mejorar la cobertura? Y eso fue, me parece, rescatado por el informe del Consejo Asesor, que es qué hacer con los trabajadores independientes. Los trabajadores independientes no están obligados a cotizar al sistema, pero aun en los países en donde están obligados a cotizar, siempre la cotización y la participación de este colectivo es muy baja.

El otro elemento tiene que ver con como están estructuradas las condiciones de acceso a las prestaciones, que es el tema de la edad de retiro y de las condiciones para acceder a las garantías, y en ese sentido se orientó la discusión a definir una prestación

proporcional.

Hay aspectos favorables de un contexto político económico que es de bastante estabilidad, en una situación económica en donde estamos en una parte del ciclo económico que permite tener recursos suficientes como para poder discutir reformas que son intensas en la necesidad de recursos fiscales. Chile tiene una capacidad técnico-institucional suficiente como para poder enfrentar reformas profundas. Sin embargo, los desafíos tienen que ver con los acuerdos políticos para poder hacer esta reforma y fundamentalmente me parece que ahí hay una agenda pendiente, que es el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social en materia de protección social. En ese sentido me parece que el informe del consejo asesor no profundiza en mucho detalle y creo que ahí hay una materia pendiente.

Respecto a lo que informamos como Oficina Internacional del Trabajo en las audiencias que tuvimos con el Consejo Asesor, lo que propusimos es que adoptara o que considerara las políticas que tienen que ver con priorizar reformas que traten de eliminar o compensar estas restricciones que presenta el mercado laboral, lo que mencioné anteriormente con los trabajadores independientes, el tema de los trabajadores de bajos ingresos. Normalmente hacemos referencia al promedio de densidad de contribuciones, al promedio de la tasa de participación laboral, pero todo lo que esconden estos promedios es una gran desigualdad. Ese es de hecho el gran problema que tienen todos los países de la región.

Particularmente está el tema de la situación de las mujeres. Este es un tema donde la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001, que discutió un documento de seguridad social, dedicó buena parte de las recomendaciones para poder atender la situación particular de las mujeres, lo que creo que en este sentido ha sido capturado, en buena medida, por el informe. Me parece que la reforma en esta área va a marcar un liderazgo en la región en términos de introducir aspectos que llevan a una mayor equidad de género, especialmente porque está partiendo en el caso chileno, porque fue la reforma estructural o de privatización más profunda, de bastante más atrás de lo que

tienen otros países que hicieron una reformas más intermedias.

La propuesta en la cual también hay bastante consenso entre los técnicos y las distintas agencias es la necesidad de establecer instrumentos de protección que combinen los componentes contributivos y no contributivos. La forma de articular esos mecanismos me parece que es probablemente el desafío más importante de política pública que tienen los gobiernos. Hay un reconocimiento y un consenso en cuanto a que se requieren estos instrumentos no contributivos, aún por aquellos que decían varios años atrás que no era necesario establecer componentes de financiamiento público en el sistema y que la evolución del mercado laboral iba a poder permitir la gradual incorporación de los trabajadores a los esquemas contributivos. Se reconoce que hace falta un componente público estructurado a través de instrumentos no contributivos.

Las formas de implementar estos sistemas es como articular la política de establecer estos mecanismos, de subsidiar las contribuciones de aquellos trabajadores que tienen cierta capacidad contributiva e implementar un sistema consistente en materia de incentivos para los trabajadores que carecen de esa capacidad contributiva. En ese aspecto hay variada experiencia en la región para estos esquemas. Yo creo que se va a poder recapitular sobre esa experiencia para luego llevar las propuestas del consejo a la práctica.

Por ahora hay consenso en que tiene que haber un fondo solidario, tiene que haber un fondo que pueda compensar este problema que tenemos en el mercado laboral para aquellos trabajadores que tienen baja capacidad contributiva. Sin embargo, el consenso llegó hasta implementar un financiamiento a través de impuesto. La gran pregunta pendiente es: ¿hasta donde hay margen para poder también aumentar el financiamiento de la seguridad social a través de cotizaciones? Esto no es solamente para el componente solidario sino que para los trabajadores también de mayores ingresos. Probablemente en los niveles de cotizaciones actuales, dada las expectativas de vida y las necesidades de recursos que van a tener para financiar, no solamente la protección de ingresos, sino la protección de la salud, probablemente estos niveles de cotización sean

insuficientes.

Esta es una discusión donde pareciera que en el ámbito de la disciplina económica ya hay un consenso respecto que las cotizaciones son distorsivas y que son malas para la eficiencia del marco laboral. Sin embargo, me parece que ahí hay también varios mitos en términos de cual es la eficiencia o la efectividad que pueden llegar a tener las cotizaciones para distorsionar las decisiones de empleo que hoy tienen las empresas. Las empresas y los que toman empleo ligan fuertemente estas decisiones con la productividad esperada que van a tener en sus actividades económicas. Esta me parece una variable más importante que tener en cuenta un nivel de cotización o un cambio en el nivel de cotización que pueden llegar a tener en su nomina salarial.

Todos los seguros sociales tratan en definitiva de compensar a aquellas personas que presentan un evento adverso en un conjunto donde muy pocos tienen una baja ocurrencia de ese evento: una enfermedad, o algún evento que tiene que ver con el ciclo de vida como la maternidad, o el desempleo ¿Cómo combinamos eso con un esquema que tenga un componente distributivo, que tenga en cuenta que tenemos una heterogeneidad en los niveles de ingreso de los trabajadores o de la familia? Coincidimos en que hay que transparentar estos efectos y saber adonde están funcionando y a quienes están beneficiando, que colectivo de familias o trabajadores se está beneficiando más, pero es prácticamente imposible pensar en un funcionamiento de un seguro social en donde puedan separarse esos dos elementos. Me parece que el componente que tiene que ver con la redistribución tiene que volverse a discutir, porque es un elemento central en el diseño de un sistema de protección social, que además tenga en cuenta el fenómeno de la inequidad y la desigualdad en el ingreso y en los accesos a los servicios sociales.

Chile se transformó, en el contexto de las reformas ortodoxas realizadas entre 1973 y 1989, en paradigma de modelo neoliberal temprano, anterior en origen a la era Thatcher-Reagan, y de privatización de la seguridad social y de los seguros de salud, así como de desuniversalización generalizada de los programas sociales.

Por su parte, la Presidenta Michelle Bachelet ha planteado que “la marca histórica de mi Gobierno va a estar dada por la consolidación de las bases de un sistema de protección social”. Este libro recoge el debate actual respecto a este desafío crucial para el futuro de Chile