

**UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE**  
**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA**  
**DEPARTAMENTO DE GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

**HACIA NUEVOS HORIZONTES EN LA PROTECCIÓN SOCIAL\***

Gonzalo D. Martner

**Documento de Trabajo 2007, n°5**

Santiago, Enero de 2007

**Av. Lib. Bdo. O'higgins 3363**  
www.fae.usach.cl

---

(\*) Versión corregida del texto preparado para el seminario internacional “La Protección Social en un Mundo Incierto”, Fundaciones Chile 21, Jean Jaurès y Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 14-15 de junio 2006.

## Introducción

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". 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 se reseña los gastos públicos a partir de la nueva clasificación funcional provista por la Dirección de Presupuestos desde 2004, 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 6,4% menor 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 en 1987 alcanzaban un 15,3% del PIB, fueron disminuidas en la etapa final del régimen militar (a 12,3% en 1990) y luego incrementadas sucesivamente desde 1990 por las nuevas autoridades democráticas, llegando a 14,4% del PIB en el año 2000, para volver a caer en 2005 al 12,5% del PIB. Esto se explica por la disminución de la carga fiscal del sistema previsional 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 por una cierta disminución del esfuerzo de gasto público en educación en relación al PIB. Los gastos en salud y en educación, en cambio, incrementaron su peso en un 1% del PIB desde 1990 cada uno como fruto de las reformas realizadas. Por su parte, los gastos en subsidios familiares y en empleo, así

como en medio ambiente, mantienen un peso sorprendentemente bajo en relación a las capacidades de la economía y a la experiencia comparada.

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 oportunidades”<sup>1</sup>.

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 obrero<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ver 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.

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 bienestar<sup>3</sup>.

### **1. 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)<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> Ver Philippe Van Parijs, , *Refonder la solidarité*, Les Editions du Cerf, Paris, 1996.

<sup>4</sup> Sobre 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.

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 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 crecimiento<sup>5</sup>.

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 desarrolladas<sup>6</sup>. 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.

---

<sup>5</sup> Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney y Norman Gemmel, *Journal of Public Economics* 74, 1999.

<sup>6</sup> Jean Paul Fitoussi, Olivier Passet y René Fressynet, , *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Conseil D'Analyse Economique, n°23, La Documentation Francaise, Paris, 2000.

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 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”<sup>7</sup>. 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 retórico, pero sobre todo de la voluntad de ofrecer prestaciones generosas pero sin las contrapartes financieras apropiadas, a las que sus clases

---

<sup>7</sup> Guillermo Perry, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*, Banco Mundial, Washington, 2005.

dominantes han sido siempre reacias: las responsabilidades tributarias no suelen estar en los decálogos de conducta de los econonómicamente 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 globalizada<sup>8</sup>.

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 administración norteamericana<sup>9</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Según 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.

<sup>9</sup> Tzvetan Todorov, *El nuevo desorden mundial*, Ediciones Península, Barcelona, 2004.

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 económicos<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> Dani Rodrik, "Why do more open economies have bigger governments?, *Journal of Political Economy*, vol. 106, nº5, 1998.

evoluciones conducen en cambio a hacer necesario un enfoque más directamente político de la solidaridad”<sup>11</sup>.

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.

## **2. 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 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 crecimiento”<sup>12</sup>.

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.

---

<sup>11</sup> Pierre Ronsanvallon, *La globalización exige un nuevo contrato social*, PNUD, Santiago, 2000.

<sup>12</sup> Ver Robert Solow, "Combinando crecimientos de productividad con equidad", en *Crecimiento con Equidad*, Editorial Universitaria, Santiago, 1993.

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 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)”<sup>13</sup>.

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

---

<sup>13</sup> Ver al respecto Assar Lindbeck, *Desigualdad y política distributiva*, Oikos-Tau, Barcelona, 1975.

productividad marginal<sup>14</sup>. 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 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”<sup>15</sup>.

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

---

<sup>14</sup> Un completo tratamiento del problema distributivo en la tradición neoclásica anglosajona se encuentra en James E. Meade, *La economía justa*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.

<sup>15</sup> Sanjeev 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.

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, que se constituyen en instrumentos privilegiados de la dinámica de concentración del capital<sup>16</sup>. 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 privada<sup>17</sup>.

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”<sup>18</sup>.

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

---

<sup>16</sup> Sobre 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.

<sup>17</sup> Dominique Guellec, *Economie de l'innovation*, Editions La Découverte, Paris, 1999.

<sup>18</sup> Geoffrey M. Hodgson, *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Routledge, Londres, 1999.

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”<sup>19</sup>);

- 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 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

---

<sup>19</sup> Alain Lipietz, *Refonder l'espérance. Lessons de la majorité plurielle*, Editions La Découverte, Paris, 2003, p. 149.

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 Bienestar<sup>20</sup>.

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

---

<sup>20</sup> Robert Castel, “Elargir l’assiette du financement”, en *Problèmes Economiques*, 2493-2494, noviembre 1996.

funcionar (nutrición, vivienda, salud, educación, cultura, recreación, bienes ambientales), lo que incrementa su bienestar y también la productividad y el crecimiento.

### **3. 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 tiempo<sup>21</sup>.

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 (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,

---

<sup>21</sup>Para 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.

redes que enlazan a unos y otros en situaciones de cooperación para el aprendizaje y el desempeño productivo eficaz<sup>22</sup>. 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”<sup>23</sup>.

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

---

<sup>22</sup> Jaques 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 Éditions de l'Atelier, Paris, 2003.

<sup>23</sup> Jacques Attali, *La voie humaine*, Fayard, Paris, 2004.

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”<sup>24</sup>.

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.

#### **4. 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

---

<sup>24</sup> René Passet, *La ilusión neoliberal*, Debate, Madrid, 2000.

universalmente, en lo que se conoce como la idea del ingreso mínimo garantizado<sup>25</sup>, 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 formal<sup>26</sup>.

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

---

<sup>25</sup> Philippe Van Parijs, “Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?”, en Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de cidadania, 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.

<sup>26</sup> Sobre los empleos cívicos, ver Ulrich Beck, *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, 2000.

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 comunidad<sup>27</sup>.

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 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.

---

<sup>27</sup> Alain Lipietz, *Refonder l'espérance*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

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 tradicional<sup>28</sup>.

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, pues la democracia es la consagración del poder de la sociedad para definir las prioridades y

---

<sup>28</sup> Ver 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.

los fines, así como las reglas y los límites en los cuales puede desplegarse la racionalidad económica.

## Anexo Estadístico

**Cuadro 1**

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

<b>Funciones del Estado</b>	<b>1987</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
<b>Funciones tradicionales del Estado</b>	<b>5,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>
Orden y seguridad	1,0	0,9	1,0	1,2	1,3
Órganos centrales	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7
Defensa militar	3,3	2,3	1,5	1,7	1,3
<b>Funciones económicas</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>
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
<b>Funciones sociales</b>	<b>15,3</b>	<b>12,3</b>	<b>11,7</b>	<b>14,4</b>	<b>12,5</b>
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
<b>Funciones ambientales</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
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
<b>Deuda pública</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Otros</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>
<b>Total</b>	<b>26,3</b>	<b>20,7</b>	<b>19,9</b>	<b>22,3</b>	<b>19,8</b>

**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
<b>Gasto alto</b>								
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
<b>Gasto medio</b>								
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
<b>Gasto Bajo</b>								
Uruguay	..	..	..	..	..	..	23,2	26,0
Chile	13	20	25	31,5	27,1	22,1	24,5	23,9
Brasil	..	..	..	..	..	..	19,0	22,5
Perú	..	..	..	..	..	..	20,9	19,6

*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 los otros países de América del Sur proviene de CEPAL, es para 2003 y en los casos de Uruguay y Brasil 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
<b>Estados de Bienestar Nórdicos</b>					
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
<b>Promedio</b>	<b>4,0</b>	<b>16,7</b>	<b>78,9</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>					
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
<b>Promedio</b>	<b>5,4</b>	<b>16,4</b>	<b>78,8</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>
<b>Estados de bienestar liberales</b>					
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
<b>Promedio</b>	<b>6,2</b>	<b>10,5</b>	<b>79,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Chile</b>	<b>18,7</b>	<b>8</b>	<b>77,9</b>	<b>4,2</b>	<b>2,6</b>

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
<b>Estados de Bienestar Nórdicos</b>						
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
<b>Promedio</b>	<b>30,9</b>	<b>50,8</b>	<b>23</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Otros Estados de Bienestar Europeos</b>						
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
<b>Promedio</b>	<b>28,2</b>	<b>48,6</b>	<b>14</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>7,8</b>
<b>Estados de bienestar liberales</b>						
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
<b>Promedio</b>	<b>31,0</b>	<b>37,0</b>	<b>15</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>5,0</b>
<b>Chile</b>	<b>10,3</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>8,5</b>

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

## Referencias

- Atkinson, Anthony B.**, *Public economics in action. The basic income/Flat tax proposal*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Attali, Jacques**, *La voie humaine*, Fayard, Paris, 2004.
- Beck, Ulrich**, *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, 2000.
- Braudel, Fernand**, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVè-XVIII è siècle*, Gallimard, Paris, 1979.
- Card, David; Krueger, Alan**, *Myth and measurement*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Castel, Robert**, “Elargir l’assiette du financement”, en *Problèmes Economiques*, 2493-2494, noviembre 1996.
- Department of Economic and Social Affairs, UN**, *World Public Sector Report. Globalization and the state*. Nueva York, 2001.
- Duval, Guillaume**, *Le libéralisme n’a pas d’avenir*, Editions La Découverte, Paris, 2003.
- Fitoussi, Jean Paul**, *El debate prohibido*, Paidós, Madrid, 1996.
- Fitoussi, Jean Paul; Passet, Olivier; Fressynet, René**, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Conseil D’Analyse Economique, n°23, La Documentation Française, Paris, 2000.
- Guellec, Dominique**, *Economie de l’innovation*, La Découverte, Paris, 1999.
- Gupta, Sanjeev, Davoodi Hanid y Alonso-Terme, Rosa**, “¿Afecta la corrupción a la desigualdad del ingreso y a la pobreza?”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, n°39, 1999.
- Hodgson, Geoffrey M.**, *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Routledge, Londres, 1999.
- Huber, Evelyne; Stephens, John D.**, *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001.
- Kneller, Richard, Bleaney, Michael y Gemmel, Norman**, *Journal of Public Economics* 74, 1999.
- Lindbeck, Assar**, *Desigualdad y política distributiva*, Oikos-Tau, Barcelona, 1975.
- Lipietz, Alain**, *Refonder l’espérance*, Editions La Découverte, Paris, 2003.
- Martner, Gonzalo D.**, “Exclusión y necesidades sociales”, en Ricardo Infante (ed.), *Transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Ediciones Chile 21, Santiago, 2006.

- Meade, James E.** , *La economía justa*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.  
Paris, 2000.
- Passet, René**, *La ilusión neoliberal*, Debate, Madrid, 2000.
- Perry, Guillermo**, *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*, Banco Mundial, Washington, 2005.
- Pisany-Ferry, Jean**, *Sur le chemin du plein emploi*, Conseil D'Analyse Economique, n°30, La Documentation Francaise, Paris, 2000.
- Robin, Jaques; Zin, Jean**, « 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.
- Rodrik, Dani**, "Why do more open economies have bigger governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, n°5, 1998.
- Rodrik, Dani**, *The new global economy and developing countries: making openness work*, Overseas Development Council, Policy Essay n° 24, Washington, 1999.
- Ronsanvallon, Pierre**, *La globalización exige un nuevo contrato social* , PNUD, Santiago, 2000.
- Solow, Robert** , "Combinando crecimientos de productividad con equidad", en *Crecimiento con Equidad*, Editorial Universitaria, Santiago, 1993.
- Standing, Guy** , "Globalización: las ocho crisis de la protección social", en Claudia Dañan (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Editorial Altamira, Buenos Aires, 2004.
- Stiglitz, Joseph**, *Wither Socialism?*, MIT Press, Cambridge Mass, 1995.
- Todorov, Tzvetan**, *El nuevo desorden mundial*, Ediciones Península, Barcelona, 2004.
- Valenzuela, J. Samuel**, "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.
- Van Parijs, Philippe**, "Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?", en Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de cidadanía*, Cortez Editora, San Pablo, 2002.
- Van Parijs, Philippe**, *Refonder la solidarité*, Les Edtions du Cerf, Paris, 1996.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enríquez”, CEME:  
<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#)..

© CEME web productions 2003 -2007