

La demanda por igualdad y los caminos que cuentan con amplio respaldo ciudadano| Ciper

<https://ciperchile.cl/2019/12/06/la-demanda-por-igualdad-y-los-caminos-que-cuentan-con-amplio-respaldo-ciudadano/>

Utilizando distintos estudios de opinión, los autores de esta columna plantean que lo que interesa a la mayoría de los chilenos está muy claro: que aumente el gasto público en pensiones, educación y salud; que el Estado despliegue políticas para reducir la distancia entre ricos y pobres; y que los salarios altos no superen excesivamente los salarios bajos. Las mayorías quieren, también, mayor igualdad económica con los que legislan, de modo que las políticas sociales no sean la forma en que “ellos” resuelven “nuestros” problemas, sino la forma en que “nosotros” resolvemos lo que “nos” importa.

La desigualdad está en el centro del malestar de los ciudadanos en Chile. Algunos se preguntan atónitos: ¿Cómo se explica que en un país económicamente próspero ocurra un estallido social como el que hemos vivido? Otros han señalado que el malestar y las demandas sociales disminuirán si las personas pudieran acceder a mayores beneficios públicos. Lo que es claro es que las presiones desde la ciudadanía hacia las elites han resultado claves para empujar cambios a las reglas del juego (el “modelo”) en el país.

Respecto de bienestar social, ¿Cuáles han sido las demandas ciudadanas? ¿Cómo han evolucionado en el pasado reciente? ¿Qué tipo de respuestas, en términos de políticas sociales, se dejan ver en dicha demanda?

Para responder a estas preguntas, la opinión pública y las preferencias redistributivas de los ciudadanos son clave, pues registran la temperatura de la sociedad respecto de la desigualdad y la demanda ciudadana por bienestar. Junto a ello, el análisis de la opinión pública también puede dar señales no solo sobre qué políticas sociales demanda la ciudadanía, sino también sobre la legitimidad de éstas en la sociedad.

“Hay un aumento drástico hacia una preferencia por mayor igualdad, pasando de un 26% en

1990 a 60% en 2012”.

Este documento aborda dos temáticas a partir de información reciente de la mejor calidad que está disponible en el país. Empezamos por exponer el cambio en la desigualdad y en el gasto social del Estado en Chile durante los últimos años, para luego documentar cómo ha evolucionado la opinión pública en torno a las temáticas de desigualdad, políticas sociales y la legitimidad de éstas. Sobre la base de los resultados, sugerimos algunas tendencias que podrían ilustrar caminos de mayor bienestar y justicia social que cuentan con amplio respaldo ciudadano.

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y EL GASTO PÚBLICO

El contexto económico de Chile se caracteriza por dos aspectos: una desigualdad estable en el tiempo y un bajo gasto social desde el Estado.

Sabido es que Chile sobresale como un país desigual cuando se le compara con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Aunque más allá de la comparación internacional, a nuestro parecer, las personas consideran el pasado reciente para emitir sus opiniones más que la comparación con países que no conocen del todo. Esto se ilustra a la izquierda de la figura 1 que muestra el “descenso” del Gini, el cual solamente se ha movido desde 48 puntos en el 2009 a 46 en el 2017. Series de tiempo más extensas muestran que, pese a cambios en las últimas décadas, la desigualdad del ingreso en el país sigue siendo muy alta.

Una segunda característica estructural del país es el limitado gasto social. El panel de la derecha de la figura 1 muestra la evolución del gasto público en políticas sociales —medido como porcentaje del PIB— para el periodo 2010-2017. Los resultados indican que el gasto público en relación al PIB no ha aumentado de manera notoria en el último tiempo, pasando de un 10,4% en 2010 a 10,9% en 2017.

En relación con el gasto social, alguien podría argumentar que países con ingresos como el nuestro, no tienen la capacidad de tener altos niveles de redistribución, lo que nos llevaría a la necesidad de generar crecimiento para poder repartir. No obstante, existe un conjunto de

países que, con un PIB per cápita semejante al nuestro, poseen una mayor inversión en gasto social. Esto se muestra en la figura 2, la cual compara a países según sus niveles de ingresos y sus niveles de redistribución.

El indicador de redistribución mide la reducción en términos porcentuales del coeficiente Gini que se debe a transferencias e impuestos, es decir, cuánto logra disminuir la desigualdad gracias al gasto social. El tamaño de las burbujas en el gráfico captura la magnitud de dicha redistribución (burbujas más grandes indican mayor reducción de la desigualdad de ingreso) y la línea diagonal entre los países resume la relación entre PIB per cápita y distribución. Como se puede notar, Chile presenta el nivel de reducción de la desigualdad más bajo de estos países de la OCDE. Retomando el punto, puede observarse que hay países con PIBs per cápitas similares al de Chile pero cuya magnitud de reducción de la desigualdad es claramente mayor (ej. Rusia, Latvia, Lituania, Grecia).

Tanto los niveles de desigualdad como el esfuerzo del Estado para intervenir en ella conforman un marco institucional que moldea las preferencias de los ciudadanos. En la siguiente sección, describimos la evolución de este tipo de actitudes en el Chile contemporáneo.

EVOLUCION DE LAS PREFERENCIAS REDISTRIBUTIVAS

La demanda por igualdad creció rápidamente en los últimos años. Tan alta es la demanda, que convierte a Chile en una de las economías políticas con mayor demanda por redistribución entre las democracias occidentales. Evidencia de ello podemos encontrarla en la Encuesta Mundial de Valores (EMV), en la encuesta nacional CEP, en el International Social Survey Programme (ISSP) y en la encuesta latinoamericana LAPOP.

De la Encuesta Mundial de Valores, utilizamos un ítem de igualitarismo que fue medido entre 1990 y el 2012, con una escala de respuesta de 1 a 10, en donde 1 es “Debería haber mayor igualdad de ingresos” y 10 es “Debería haber mayor diferencia de ingreso como incentivo al esfuerzo individual”.

El panel de la izquierda en la figura 4 muestra el porcentaje de personas que señalan las opciones 1, 2 o 3, las que representan un fuerte nivel de igualitarismo, a lo largo del periodo

señalado. Como podemos notar, hay un aumento drástico hacia una preferencia por mayor igualdad, pasando de un 26% en 1990 a 60% en 2012.

El lado derecho de la misma figura presenta datos de la encuesta CEP de junio 2019. Repitiendo la reagrupación de categorías de figuras anteriores, se confirma una muy alta preferencia ciudadana a favor de la redistribución: casi un 74% de los encuestados señala que está de acuerdo o muy de acuerdo con que es responsabilidad del Estado reducir las diferencias entre ricos y pobres.

Podemos reafirmar el hecho de que existe una alta demanda por redistribución recurriendo a la comparación internacional que se presenta en la figura 5.

Usando datos del International Social Survey Programme (ISSP) para 2016, el lado izquierdo nos muestra que en Chile casi el 70% de los encuestados señala “Sí, sin ninguna duda” ante la pregunta de si es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingreso entre ricos y pobres, ubicándose como uno de los países con mayor demanda por redistribución entre naciones de ingreso medio y economías desarrolladas de la OECD incluidas en el ISSP.

Para comparar la demanda por redistribución con los países de la región, se recurrió a los datos de Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Los datos señalan que nuevamente Chile destaca como un país con altos niveles de demanda de redistribución.

Como se aprecia en el lado derecho de la figura 5, frente a la afirmación “El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres” la mayoría de las personas señala estar altamente de acuerdo. Con esto, la propuesta de una mayor redistribución no sólo se erige como una de las más altas en la OCDE, sino también en América Latina.

En relación con la frecuente discusión respecto a si es o no la desigualdad un tema importante en sí mismo (más allá de la pobreza), creemos, entre otras cosas, que es necesario responder siempre considerando en el contexto de la democracia, la legitimidad que posee dicha desigualdad según la opinión pública. En estos términos, si bien Chile no destaca como el país

más desigual en la región, si lo hace como un país que posee una alta demanda de igualdad.

Si la opinión pública es analizada como un termómetro social que indica la temperatura de la sociedad respecto de la temática de la desigualdad y la demanda ciudadana por bienestar podríamos decir sin lugar a duda, que el termómetro estaba marcando alto. Haciendo analogía con los terremotos, la evidencia que presentamos indica que la sociedad estaba acumulando mucha energía, pero no sabíamos exactamente cuándo y dónde ésta iba a estallar.

¿CÓMO RESPONDER A LAS DEMANDAS? SEÑALES DESDE LA OPINIÓN PÚBLICA

Sobre la base de los resultados sobre desigualdad y preferencias por la redistribución, a continuación, sugerimos algunas tendencias que podrían ilustrar caminos de bienestar social que cuentan con amplio respaldo ciudadano.

La primera se relaciona con gasto público e intervención Estatal. En la encuesta ISSP del 2016, se les preguntó a las personas si les gustaría que se gastará más o menos para áreas específicas de las políticas sociales (Ej. Salud, Pensiones).

“74% de los encuestados señala que está de acuerdo o muy de acuerdo con que es responsabilidad del Estado reducir las diferencias entre ricos y pobres (CEP, junio 2109)”.

La figura 6 muestra los resultados para cuatro áreas de la política social, que representan ámbitos clásicos en donde ha intervenido el Estado de bienestar. Como queda en evidencia, la demanda por un mayor gasto en estas áreas es claramente predominante en la población: más del 70% de los encuestados señala que se debería gastar más o gastar mucho más en las cuatro áreas. En salud y pensiones, el nivel de apoyo es del 91,1%.

Junto a este patrón, quisiéramos destacar que las preguntas que estamos analizando también le señalan al encuestado que “Recuerde que si Ud. dice ‘mucho más’, podría ser necesario aumentar los impuestos”. Los resultados sugieren, entonces, que una porción significativa de la población no solo quiere un aumento del gasto público en transferencias y servicios, sino que

está dispuesta a aceptar mayores impuestos por ello.

La segunda tendencia es en directa relación con la desigualdad económica y se sustenta en la encuesta CEP de julio del 2019. Los resultados indican que el 81% de los entrevistados está de acuerdo con un mecanismo estatal que asegure que los salarios bajos aumenten con el crecimiento económico, como se evidencia en el lado izquierdo de la figura 7. Del mismo modo, y consistente con la amplia adhesión al igualitarismo, el 71,7% apoya que el Estado limite el salario de los gerentes de grandes empresas, como se muestra en el lado derecho de dicha figura.

La tercera área de relevancia remite a la generación de mecanismos de integración social que sean vistos como legítimos por la ciudadanía y que garanticen una mejor representación de los intereses ciudadanos. Chile está viviendo una de sus mayores crisis institucionales desde el retorno a la democracia, la cual está atravesada por una fractura del acceso al poder político. La clase política chilena se ha desconectado de la ciudadanía expresada en movimientos sociales y la sociedad civil organizada. Esto también puede afectar las políticas sociales. Si bien algunas políticas sociales benefician a una porción significativa de la ciudadanía, ésta puede sentir que las políticas no los representan porque no han participado de su generación. Al analizar la encuesta CEP de junio del 2019 encontramos que esta idea tiene asidero.

Como se observa en la figura 8, sólo el 20,9% de los encuestados está de acuerdo con que las políticas públicas reflejan los intereses de la mayoría. Frente a la pregunta “¿Cuán diferentes cree usted serían las políticas públicas si los miembros del Congreso fueran más parecidos a los demás ciudadanos en términos de riqueza?”, casi el 70% señala que éstas serían “Diferentes” o “Muy diferentes”. Estos hallazgos sugieren que la ciudadanía está a favor de una mayor igualdad económica entre los que legislan y los ciudadanos.

Asimismo, esto revela que no solo sería importante entregar beneficios por parte del Estado, sino también hacer partícipes a los beneficiarios del proceso en el que se generó la política social en cuestión. De este modo, la política social es pensada como un problema de toda la comunidad, y así se podría evitar generar diferencias sociales—por ejemplo, entre los “necesitados” y el resto de los ciudadanos; o entre los ciudadanos y la elite—que puedan socavar la legitimidad del contrato social. La lógica moral de la política social, entonces, no

descansa sobre la pregunta “¿cómo deberíamos nosotros resolver SUS problemas?”, sino en “¿cómo deberíamos nosotros resolver NUESTROS problemas de bienestar social”?

Un segundo mecanismo de integración social refiere al fortalecimiento de actores que intermedien entre los individuos y el Estado y el sistema político. Estos actores pueden canalizar institucionalmente las demandas de la ciudadanía, lo que puede ayudar a evitar crisis institucionales de gran magnitud. Un posible actor de este tipo son los trabajadores. Ellos fueron claves para el desarrollo de los Estados de bienestar en el siglo XX. Sin embargo, los trabajadores han tenido un rol menor en el juego de poder en el Chile contemporáneo. Pese a esto, los datos de la encuesta CEP de junio del 2019 señalan que hay una gran demanda ciudadana por mayor colectivización de los intereses. Tal como muestra la figura 9, más del 70% de los encuestados está de acuerdo con la necesidad de sindicatos fuertes y con tener representación en directorios de grandes empresas. Ciertamente, los trabajadores fueron claves en el siglo XX y las condiciones sociales del siglo XXI son distintas, por lo que resulta importante mencionar también otros tipos de actores colectivos—como los movimientos sociales y la sociedad civil organizada. Más allá de señalar una opción específica, quisiéramos mostrar la demanda que hay en la ciudadanía por mecanismos de integración social que ayuden a colectivizar los intereses de los individuos.

En resumen, Chile muestra en términos comparativos un alto nivel de desigualdad y un bajo gasto social, los que crecientemente se acompañan de un aumento de presiones redistributivas. Estas presiones poseen focos muy claros en áreas de políticas de bienestar como son pensiones, salud y educación, y además tendencias generales por mayor igualdad salarial. El distanciamiento progresivo de las elites y ciudadanía representa una amenaza al contrato social y la legitimidad del sistema democrático, requiriendo mayores espacios de diálogo con la sociedad civil.