

Persistencia de la desigualdad en Chile: Un análisis a partir de los resultados de la encuesta CASEN 2022

Persistent inequality in Chile. An analysis of CASEN's 2022 turnout

Rosa Valderrama Díaz

Magíster en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Directora carrera Trabajo Social,
Facultad de Derecho y Humanidades,
Universidad Central de Chile, Región de Coquimbo.
rosa.valderrama@ucentral.cl

Francisco Herrera-Durán

Magíster en Psicología mención Psicología Social, Universidad de La Serena, Chile.
Académico carrera Trabajo Social,
Facultad de Derecho y Humanidades,
Universidad Central de Chile, Región de Coquimbo.
fherrerad@ucentral.cl

Resumen

En este artículo se analiza la desigualdad en Chile considerando los resultados de la encuesta Casen 2022. A partir de lo anterior, se pretende generar una reflexión de estos resultados mirando la situación actual de Chile, realizando una revisión de la bibliografía latinoamericana acerca de la desigualdad, la pobreza y el rol de la política pública chilena al respecto. El trabajo presentado, permitió resignificar el concepto de desigualdad al incorporar una perspectiva multidimensional, enfatizando que ésta sería el resultado de la interrelación entre las dimensiones política, económica y social, a partir de ello se propone una revisión del rol que juega el Estado en la promoción de políticas públicas orientadas a alcanzar mayores niveles de igualdad en la sociedad chilena.

Palabras clave: desigualdad – pobreza – Estado – encuesta CASEN – Chile

Fecha de recepción:

16.1.24

Fecha de aceptación:

23.5.24

Abstract: *This article analyzes inequality within Chile considering the results of the Casen 2022 survey. Based*

on the above, it is intended to generate a reflection on these results by looking at the current situation in Chile, conducting a review of the Latin American literature on inequality, poverty and the role of Chilean public policy in this regard. The work presented allowed us to redefine the concept of inequality by incorporating a multidimensional perspective, emphasizing that this would be the result of the interrelation between the political, economic and social dimensions. Based on this, a review of the role that the State plays in the promotion of public policies aimed at achieving higher levels of equality in Chilean society.

Keywords: *Inequality - poverty - state - CASEN survey - Chile*

Introducción

La desigualdad y la pobreza persisten en Chile como desafíos significativos. A pesar de ser considerado un país de ingresos medios altos, la brecha entre distintos grupos sociales es importante (Palma 2013). La concentración de la riqueza, históricamente ligada a la distribución desigual de oportunidades y recursos, ha generado disparidades en el acceso a la educación, salud y empleo. Aunque el país ha experimentado avances en términos de desarrollo económico, en la actualidad persisten inequidades significativas, como la disparidad de trabajos, dificultades en movilidad social, el disímil acceso a servicios públicos y privados, entre otros elementos que perpetúan la desigualdad en el país.

El presente artículo pretende dar cuenta de discusiones y tensiones sobre la desigualdad en Chile a la luz de los resultados entregados durante julio 2023 de la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional Casen 2022*. La encuesta funciona como un instrumento que permite analizar la desigualdad socioeconómica en el país, evaluando variables como la educación, salud, redes y cohesión social, trabajo y seguridad social, vivienda y distribución de ingresos. Por lo tanto, la relación entre estos temas se establece a través de la recopilación de datos detallados sobre diversos aspectos de la población, lo que permite obtener una comprensión más profunda de la pobreza y la desigualdad. Es a partir de lo anterior, que se pretende vincular las representaciones teóricas de desigualdad y pobreza con los resultados de la encuesta, en vistas de la necesidad de discutir y reflexionar sobre estas materias considerando el actual contexto social en el que se encuentra el país.

Para iniciar, el artículo pretende establecer relaciones teóricas entre las conceptualizaciones de la desigualdad y la igualdad como constructos teóricos que devienen uno del otro. Luego expone y analiza los principales resultados de la Casen 2022 permitiendo de esta forma mirar la pobreza y la desigualdad a través de estos índices. Finalmente, se realiza un análisis respecto al rol de la política pública, el Estado actual, y los desafíos en torno a la desigualdad en Chile.

1. Tensiones entre la igualdad y desigualdad

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consigna la igualdad en diversos apartados. El artículo 1 establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”; el artículo 2 proclama que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (ONU 1948). La igualdad, entonces, se consigna como un principio fundamental en las sociedades humanas, siendo un elemento inherente a la dignidad de cada persona. Es, además, un concepto que se encuentra vinculado con el desarrollo y con el enfoque de derechos, orientándose hacia la solidaridad humana. Se señala que la igualdad es un constructo que permite un crecimiento económico dirigido a la disminución de las brechas en pos de asegurar un mejor futuro en el ámbito ambiental, productivo, y de sostenibilidad económica, elementos vinculados directamente con la democracia y el ejercicio de la ciudadanía (Cepal 2018). Lo anterior, relevaría el rol de los diversos actores sociales que se relacionan con el bienestar de las sociedades.

El concepto que se contrapone al de igualdad es la desigualdad. En las sociedades humanas, de forma histórica han existido diferencias entre las personas, situación que varía de acuerdo a la ubicación geográfica, contexto político y económico, siendo por lo tanto un elemento que se encuentra circunscrito a diversas variables. El estudio de la desigualdad es importante sobre todo en la región latinoamericana considerando que ésta sería la más desigual del mundo (Gasparini et al. 2012).

La literatura generalmente asocia la desigualdad con variables económicas, específicamente con el índice de Gini; no obstante, este artículo la comprenderá como un proceso multidimensional por el que las personas y las sociedades pueden transitar. Esto implica repensar la desigualdad incorporando, por ejemplo, la historicidad como elemento clave para su comprensión (Bernasconi et al. 2019). Se la reconocerá, entonces, como concepto y como una categoría de análisis con un fuerte componente histórico. Como concepto permitiría establecer definiciones o entendimientos más o menos comunes, es decir, la palabra desigualdad podría remitirnos a ideas o representaciones más o menos coincidentes, habría un espacio común compartido y construido socialmente a lo largo del tiempo. Como categoría de análisis permitiría identificar o reconocer a quienes en-

trarían en este grupo; lo interesante aquí es que la pertenencia a él estaría marcada por la existencia de una contraparte o de otro grupo de referencia, “los iguales”.

La tensión se genera cuando advertimos que dentro de una sociedad existen grupos o sectores sociales que, en base a factores no elegidos, se ubican en ventaja o desventaja. La desigualdad y la igualdad serían entonces los polos de procesos sociales que determinan las trayectorias de vida. Reconocerlos como tales, permite repensar la posibilidad de modificarlos, ya no como algo dado o condicionado, sino como el resultado de procesos sociales, políticos o económicos. A partir de ello cobra relevancia el rol del Estado, en tanto las acciones y decisiones que éste tome, orientarán el desarrollo de políticas públicas orientadas a abordar (o no) las inequidades sociales.

De acuerdo a la Cepal (2018) “Las desigualdades de acceso a la educación y la salud, al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad” (p.26). Esto quiere decir que es importante comprender la desigualdad como una barrera en la promoción social, y por ende en las oportunidades que pueda tener la población en general (Cepal 2016). Las versiones tradicionales del concepto, fuertemente ligadas a la distribución de ingresos, si bien permiten estandarizar criterios a nivel internacional, dejan de lado otros aspectos que determinan este fenómeno.

Así, la desigualdad afecta tanto la distribución de ingresos, como las oportunidades de desarrollo de personas en un mismo país, entre países, y también entre generaciones. Determina, además, la forma en que se relacionan las personas con las instituciones. Se reconoce la existencia de una desigualdad vertical y otra horizontal, la primera relacionada con las diferencias entre personas sobre los recursos que puedan poseer, y la segunda a variables como raza, sexo, orientación sexual, etc. que se vinculan directamente con la democracia y el ejercicio de la ciudadanía (Cepal 2018).

Reconocer la naturaleza compleja y multidimensional de este fenómeno social obliga a observar ámbitos diversos de la vida social que determinan qué tan iguales, o desiguales, somos o nos sentimos en la sociedad que habitamos. Observar aspectos como la distribución de riqueza, el acceso a servicios, o la desigualdad en el trato o reconocimiento social, obliga aceptar que el lugar de nacimiento, el sexo, el género, la nacionalidad, o la edad son factores que determinan cuánta desigualdad se enfrenta a lo largo de la vida.

El Informe *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, entregado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2017), señala:

Los buenos indicadores socioeconómicos esconden sin embargo una realidad menos auspiciosa: en Chile los frutos y las oportunidades del progreso no alcanzan a todos por

igual. En efecto, cuando el IDH se ajusta por la desigualdad, Chile retrocede doce puestos en el ranking mundial. Tal como se muestra a lo largo de este libro, la desigualdad socioeconómica en Chile no se limita a aspectos como el ingreso, el acceso al capital o el empleo, sino que abarca además los campos de la educación, el poder político y el respeto y dignidad con que son tratadas las personas. Esto afecta en mayor grado a las mujeres, la población rural y de las regiones retrasadas, los pueblos originarios, y a personas de diversas minorías (p.5).

La demanda por mayor igualdad en el país trasciende la discusión sobre la distribución de ingresos, la ciudadanía chilena hoy aspira a mayores grados de igualdad en el reconocimiento y garantía de sus derechos, al trato digno e igualitario, a un mayor soporte social para concretar los proyectos de vida, una mayor regulación entre la política y la economía, así como la demanda por una mayor conexión entre las elites y ella.

Pero también la ciudadanía ha entrado en un proceso profundo de despolitización, justamente producto de la desconfianza hacia las élites, especialmente sobre quienes ganan con las decisiones que se toman o con el crecimiento que se genera. Ello implica enormes desafíos en pos de re-encantar a la población con aspiraciones colectivas, así como con restablecer las confianzas hacia las instituciones encargadas de favorecer mayores niveles de igualdad que permitan mejorar la calidad de vida de todas/os quienes habitamos y contribuimos al crecimiento y desarrollo del país (Cuartas Ricaurte 2016).

2. Desigualdad y pobreza

Según se ha planteado, la desigualdad como categoría y concepto envuelve diversas dimensiones, siendo la distribución de ingresos el indicador más utilizado al momento de comparar la realidad entre países y en el interior de los mismos. Otros indicadores que reflejan los procesos de desigualdad, son los relacionados con la pobreza, en el entendimiento que este fenómeno tendría una doble vinculación con la desigualdad: por un lado, como punto de partida, y por otro, como resultado de la misma. Más adelante se profundizará en ello.

Desde el año 1987 y en promedio cada dos años Chile aplica la Encuesta Casen, instrumento que entrega información relevante sobre la evolución de la pobreza, permitiendo examinar los efectos de las políticas implementadas, y ofrecer directrices para el diseño de las mismas. Se podría afirmar que existe un acuerdo transversal en la necesidad e importancia de ésta, lo que ha permitido su aplicación de forma permanente a lo largo del tiempo. Luego de 25 años, a partir del 2013 la metodología de la encuesta fue actua-

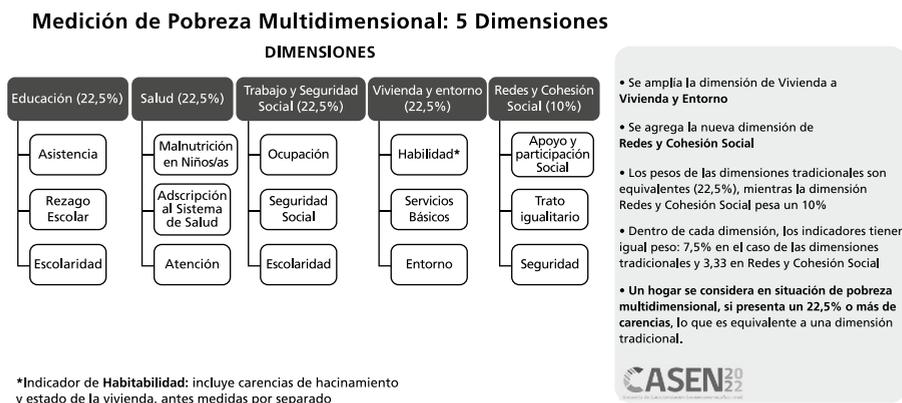
lizada en tanto la medición tradicional no permitía dar cuenta de la situación actual de la pobreza que viven las familias en Chile. Así, la nueva propuesta analiza aspectos complementarios que profundizan y complejizan la comprensión y el tratamiento de la pobreza.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO 2013), la nueva metodología se compuso de dimensiones e indicadores que permiten medir:

a. La pobreza por ingresos: “Actualizando la medición a los niveles de vida y necesidades de la población del Chile de hoy, de modo de imponernos estándares más exigentes de lo que consideramos un mínimo nivel de vida aceptable para los chilenos”.

b. La Pobreza Multidimensional: “Esta medición reconoce que el bienestar, las necesidades y la situación de pobreza de los chilenos y chilenas no sólo dependen de contar con los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica, sino que también dependen de la satisfacción de sus necesidades y ejercicio de derechos en las áreas de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda”. El año 2015, se incluiría una nueva dimensión: Redes y Cohesión Social.

Imagen 1. Nueva Medición Multidimensional Casen

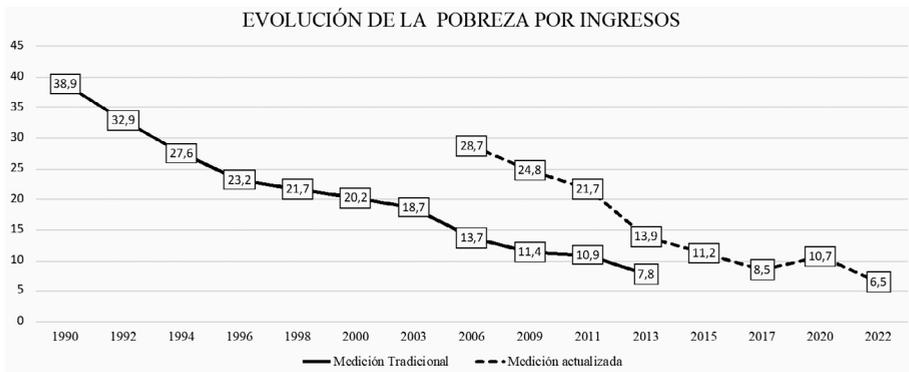


Fuente: Casen 2022, Ministerio de Desarrollo Social https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Pobreza_Multidimensional_Casen_2022_v20oct23.pdf

El cambio metodológico constituyó un avance significativo en la forma en la que se comprende el fenómeno de la pobreza, incorporando elementos que obligan a repensar las estrategias gubernamentales orientadas a su superación. Al respecto, nos aventuramos con algunas conclusiones:

En primer lugar, un aspecto valioso de la Casen es la posibilidad de analizar en el largo plazo la pobreza; ello favorece examinar avances o retrocesos desde una perspectiva de proceso no lineal, al incorporar circunstancias o coyunturas que explicarían los resultados. Los datos del año 2022 demuestran una disminución de la pobreza del 4,2% respecto a la medición anterior (2020), serían 397.963 personas en situación de pobreza extrema, y 894.558 en pobreza. En total, 1.292.521 personas cuyos ingresos no son suficientes para ubicarse sobre la línea de la pobreza, la cual, vale la pena indicar, aumentó su valor en 24,5% (línea de pobreza por adulto equivalente noviembre 2020 \$174.131; noviembre 2022 \$216.849). Sin duda fueron buenas noticias que demostraron los efectos positivos de las medidas de apoyo tomadas por los gobiernos de turno en el período comprendido.

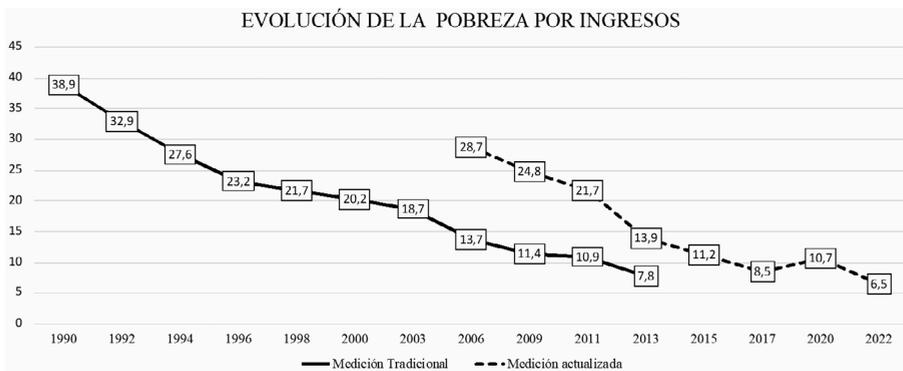
Gráfico 1. Porcentaje de Pobreza por ingresos 1990-2022



Fuente: elaboración propia con base en datos de las encuestas Casen

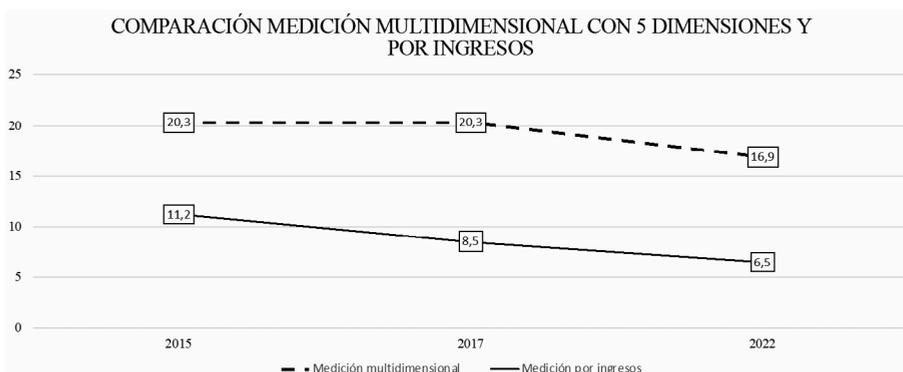
En segundo lugar, se advierte que habiendo transcurrido casi diez años desde la aplicación de la nueva medición, la pobreza multidimensional ha presentado de forma persistente en cada una de las encuestas resultados más altos (desfavorables) que la pobreza por ingresos, dando cuenta de lo complejo que se tornan las soluciones a un problema de estas características y frente al cual, medidas relacionadas únicamente al incremento de los ingresos (por ejemplo a través de transferencias monetarias) serían insuficientes.

Gráfico 2. Porcentaje de pobreza según medición multidimensional (4 dimensiones: Vivienda, Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social) y por ingresos



Fuente: elaboración propia con base en datos de las encuestas Casen

Gráfico 3. Porcentaje de pobreza según medición multidimensional (5 dimensiones: Vivienda, Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Redes y cohesión social) y por ingresos



Fuente: elaboración propia con base en datos de las encuestas Casen

En tercer lugar, vemos que la aplicación permanente y actualizada de la Casen, ha permitido reconocer la forma en que determinados sectores sociales -mujeres, hogares con jefatura femenina, ruralidad, infancias, personas en situación de discapacidad, población indígena, e inmigrantes- presentan de manera sistemática condiciones negativas y desiguales para su desarrollo, o bien, en términos de Russo (2017), estarían en situación de subciudadanía al ver debilitada la garantía de sus derechos.

Los resultados de la última encuesta demuestran la persistencia de desigualdades que se han instalado de forma más bien estructurales y que reafirman que, el sector donde se vive, la edad, el sexo, o la jefatura de hogar, determinan fuertemente que una persona o familia caiga, o se dificulte la posibilidad de salir de la pobreza. De esta manera, los datos reflejan que quienes viven en sectores rurales son más pobres que aquellos que habitamos en ciudades urbanas (9,9% versus 6,1%); así también, que los hogares con jefatura femenina no sólo han aumentado (según la medición multidimensional, los hogares a cargo de una mujer han aumentado de 36,3% en 2015 a 51,2% al 2022), sino que siguen siendo más pobres que aquellos con jefatura masculina (6,9% versus 4,5% respectivamente); así mismo, que quienes pertenecen a pueblos indígenas siguen siendo más pobres que aquellos que señalan no pertenecer a alguno de ellos (8,8 % versus 6,2%); finalmente, que quienes viven en Chile, pero nacieron fuera del país, tienen mayor probabilidad de ser pobres (11,1% y 6,1% respectivamente).

En la misma línea, se observa como una situación preocupante el indicador de población ocupada sin cotización previsional: el 62,7% de esta población es pobre. La informalidad del trabajo y la proyección de bajas pensiones son cuestiones frente a las cuales es necesario diseñar políticas públicas tendientes a avanzar en soluciones inmediatas y de largo aliento, cuyo propósito sea mejorar las condiciones laborales actuales, y que en el futuro permitan garantizar condiciones de vida aceptables para las personas jubiladas.

La revisión de las encuestas a lo largo del tiempo da cuenta de importantes logros en la disminución de la pobreza por ingresos, pero también plantea grandes desafíos. Los antecedentes confirman que hay desigualdades que se han instalado como problemas estructurales incapaces de ser resueltos por los diferentes gobiernos. La desigualdad y la pobreza se superponen mutuamente ya sea que se consideren causas o consecuencias una de la otra.

Indicadores como el índice Gini o aquellos medidos por la encuesta Casen, demuestran que la desigualdad material, ya sea en la distribución de ingresos o en el acceso a garantizar el bienestar social, se distribuyen de forma inequitativa y determinan las oportunidades de desarrollo integral de las personas, en tanto se encuentran fuertemente condicionadas con las capacidades individuales de satisfacer las necesidades –el bienestar– a través del mercado, ello a partir de la lógica de focalización que tiene el sistema de protección social chileno, dirigido únicamente a personas u hogares que a través del Registro Social de Hogares (RSH) logren demostrar no contar con los recursos económicos propios para asegurar dicho bienestar. Una lógica coherente con el estado subsidiario chileno.

La demanda por mayores niveles de igualdad ha estado enérgicamente presente en las protestas sociales de los últimos años. La crisis que inició con el estallido social del año 2019, significó un punto de inflexión en el cual la sociedad chilena, cansada de asumir únicamente en sus hombros la responsabilidad por el bienestar, exigió una mayor par-

ticipación estatal en ella, incrementando y fortaleciendo los soportes sociales e institucionales que permitieran concretar los proyectos de vida, así como contar con mayores seguridades respecto a la garantía de derechos en áreas como la salud, la educación y las jubilaciones.

Parece necesario señalar que las discusiones en torno a la desigualdad han mutado, trasladándose desde las exigencias por igualdad en la distribución de ingresos, hasta las demandas por el trato igualitario. Y es que la ciudadanía chilena hoy aspira a un reconocimiento efectivo de su ciudadanía: nuevamente, en términos de Russo (2017) se apela a la ciudadanía digna.

Respecto a ella, la Casen del año 2015 incorporó la dimensión Redes y Cohesión social, siendo uno de sus indicadores el Trato igualitario (Imagen 1), definido como la experiencia de sentirse discriminados/as o tratado injustamente por motivos de: nivel socioeconómico; ser mujer/ser hombre; estado civil; ropa; color de piel; ser extranjero; edad; orientación sexual o identidad de género; tener tatuajes, piercing, perforaciones o expansiones; apariencia física; creencias o religión; ideología u opinión política; participar o no en sindicatos u organizaciones gremiales; el lugar donde vive; el establecimiento donde estudió; pertenecer a un pueblo indígena; condición de salud o discapacidad (cuestionario Casen 2015)

La incorporación de estas preguntas, junto con algunas conclusiones del Informe del PNUD Desiguales (2017) expresan la forma en la que se ha ido configurando la discusión sobre la desigualdad en Chile, intercalando las exigencias por mayor igualdad material, con aquellas de mayor reconocimiento en su calidad de ciudadanos/as:

Se puede hablar con propiedad de que en Chile se evidencia una fuerte “desigualdad del trato social”. El análisis muestra que pertenecer a las clases más acomodadas facilita significativamente no tener experiencias de malos tratos, una ventaja considerable cuando lo que está en juego son las formas de reconocimiento social desde las cuales las personas pueden desplegar su subjetividad (...) En una investigación especialmente realizada para este libro se observó, en la ciudad de Santiago, que en todos los niveles socioeconómicos las personas están determinando constantemente si el lugar por el que transitan corresponde o no a su grupo de referencia. Hay barrios, calles, espacios que son propios y los hay ajenos: para los habitantes de la ciudad existe siempre “otro Santiago”, el de los otros (p.27).

Los resultados de las encuestas, evidencian las desigualdades territoriales y de género presentes en la sociedad chilena como un reflejo de procesos históricos marcados por la posición de desventaja que limita las posibilidades de alcanzar el desarrollo de forma igualitaria entre mujeres y hombres, así como entre habitantes de zonas rurales versus zonas urbanas. Los desafíos implican la incorporación de tales dimensiones en el diseño de estrategias que apunten hacia mayores niveles de igualdad, potenciar dicho avance exige este reconocimiento, en tanto la invisibilización provocaría seguir sosteniendo, tal como señala el PNUD este “rasgo estructural del orden social presente desde sus inicios hasta nuestros días, que para los habitantes es un elemento esencial de cómo entienden el país donde viven y la posición que ocupan en la sociedad”.

3. El rol de la política pública, el Estado actual, y los desafíos en torno a la desigualdad

Desde una perspectiva analítica se puede afirmar que avanzar hacia mayor igualdad requiere de la convergencia de voluntades sociales, políticas y económicas, así como abrir espacios de discusión donde diversos actores públicos y privados tengan posibilidad de participar (Lahera 2004).

El Estado chileno se ha definido de diferentes formas según el contexto sociopolítico que se encuentre, determinando sus funciones, el tipo de políticas públicas, y el modelo de desarrollo adoptado. De acuerdo a Dávila (1998), podría resumirse de la siguiente manera:

Tabla 1. Estados de Chile

<p>Estado Benefactor (entre 1932 y 1955)</p>	<p>Expansión de los grupos medios, los principales beneficiarios serían este grupo que comenzó a configurarse como un sector social con amplia capacidad de negociación y presión. Proceso de industrialización en lo económico y democratización en lo político.</p>
<p>Estado Redistribuidor (1964 - 1973)</p>	<p>Avanzar hacia una mejor redistribución del ingreso en beneficio de los sectores más desfavorecidos. Importantes avances en salud y seguridad social. Reforma agraria. Avances en la participación sociopolítica y gremial de los sectores populares y trabajadores.</p>
<p>Estado Ausente (1973 - 1989)</p>	<p>Se basó en el principio de subsidiariedad que tuvo dos orientaciones y principios básicos: la focalización del gasto social dirigido a sectores y personas desfavorecidas y, la privatización de ciertas áreas de la política social, traspasándolas a la empresa privada.</p>
<p>Estado Subsidiario (Inició en la dictadura militar y se mantiene hasta ahora)</p>	<p>Puso énfasis en el crecimiento económico con equidad social. No se alteraron los dos principios fundamentales del neoliberalismo aunque presentó un notorio aumento en el gasto social.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Dávila,(1998)

Habiendo transcurrido más de cuatro décadas desde el Estado Ausente, es dable sostener que éste cimentó las bases del Estado actual; aun cuando desde el retorno a la democracia ha experimentado ajustes y modificaciones, sus pilares se han mantenido, consolidándose a lo largo de los años. A saber: el rol subsidiario del Estado, la focalización como principio de las políticas públicas, o según Esping-Andersen (1990), políticas con carácter residual, predominando la participación del sector privado en la provisión de servicios como la educación, la salud y el sistema de pensiones.

Desde la década de los noventa los gobiernos de turno se orientaron a disminuir el carácter focalizado y residual de los servicios sociales sin modificar el modelo de desarrollo económico (Olmos y Silva 2010); se pretendió avanzar hacia un país con mejores niveles de desarrollo con el fortalecimiento de la democracia, pero sin tocar los fundamentos del modelo.

Desde la misma época, el reconocimiento de los grupos prioritarios, definidos como aquellos sectores sociales que se encuentren en desventaja y requieren de mayor atención por parte del Estado, cobró relevancia en la toma de decisiones, así, los sectores representados por niños/as y adolescentes; jóvenes; personas con discapacidad; personas mayores; mujeres; pueblos indígenas; inmigrantes (MIDESO, 2023) han estado en el centro de las políticas sociales.

Durante el período comprendido entre 1990 y 2019 se observó un aumento sustantivo del gasto social en el país. De acuerdo a Cerda (2021):

Para el periodo, 1990-2019, los recursos asignados a Protección Social han crecido en 245%, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 4,4% para ese periodo. En este sentido, la subcategoría de Edad Avanzada es la que representa el mayor porcentaje de los recursos destinados a protección social, con poco más del 61% para el año 2019 (p.1).

Aunque lo anterior refleja una mayor participación y responsabilidad del Estado por garantizar bienestar y desarrollo a la ciudadanía, específicamente con la disminución de la pobreza, cabe preguntarse por la persistencia de la desigualdad, y es que al parecer los esfuerzos gubernamentales no han logrado responder a las demandas ciudadanas en torno a ella.

De esta manera, se observa, a partir del índice de Gini, que, si bien el país tuvo una disminución significativa del indicador entre los años 1987 y 2011, durante la última década no ha presentado grandes distinciones.

Gráfico N°4. Índice de Gini, Chile 1990-2020



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

La percepción de desigualdad sigue entonces instalada en la ciudadanía chilena (por ejemplo Abud, Escobar, Le Foulon y Salvatierra 2022), generando descontento social y exigencias a un Estado que no logra revertir esta historia, y que tal como planteó el PNUD (2017), señalar que Chile es desigual es una obviedad, la desigualdad se experimenta como parte de nuestra fisonomía histórica.

Los desafíos, entonces, se trasladan principalmente a la arena política y económica. Avanzar en la igualdad requiere, como ya se señaló, de voluntades de diversa índole, y de la participación de diferentes actores. Sin embargo, una limitación en ello es, justamente, la despolitización que ha experimentado la sociedad chilena y que se fundamenta en la desconfianza, en mayor medida hacia las instituciones políticas (partidos políticos, Congreso, Gobierno (CEP 2019; Báez 2020) . La distancia entre las elites y la ciudadanía ha sido un elemento en el análisis de la desigualdad que desde hace algunos años se viene reconociendo. Los resultados del informe *Desiguales* (PNUD 2017) así como el descontento social que llevó a las movilizaciones del 2019, estuvieron fuertemente marcadas por aquella percepción de desprotección con la que se vive, pero también de injusticia respecto a las oportunidades de desarrollo con que se cuentan, al ejercicio pleno de ciudadanía, y la separación entre las elites política y económica con la ciudadanía (Paúl 2019).

Conclusiones

Las reflexiones en torno a la desigualdad son complejas, en tanto hemos visto, envuelven diferentes aristas o dimensiones. La concepción tradicional vinculada con la distribución de ingresos no alcanza a dar cuenta de lo enrevesado de estos procesos sociales que han anclado históricamente en la sociedad. En ese desafío, la revisión de los resultados de la Encuesta Casen ofrece una posibilidad de analizar dos temas profundamente vinculados, la pobreza y la desigualdad, al respecto, y a la luz de los antecedentes revisados en el contexto actual de Chile, podemos concluir algunos desafíos en torno a ellas, que permitirían avanzar en las cuestiones que las rodean.

En primer lugar, la necesidad de vincular de forma más estrecha las políticas económicas y sociales, en tanto los efectos de éstas impactan en la vida de las familias de forma directa. Los aspectos relacionados con la informalidad del empleo deberían ser analizados incorporando la dimensión social y avanzar hacia propuestas que incluyan las ideas sobre trabajo decente planteadas por la OIT (OIT 2019). La atención sobre los indicadores no sólo debiese estar centrada en la cantidad de empleos que se pierden o se suman, sino en las condiciones de éstos.

En segundo lugar, el desafío de repensar el modelo de desarrollo y la matriz que lo sostiene. El modelo neoliberal con una matriz extractivista; centrado el crecimiento económico sobre la base de la exportación de materias primas, debe reorientarse hacia modelos más complejos que respondan a los requerimientos y exigencias actuales. Una vía para ello sería estimular el desarrollo del capital humano, la ciencia, y la tecnología. Finalmente, poner en el centro del desarrollo a las personas, como ha destacado Amartya Sen (Sen 2000).

Un tercer término es la necesidad de democratizar los espacios de discusión y de decisión que históricamente han estado acotados a ciertos grupos de poder. El año 2021 se entregaron los resultados de un estudio del PNUD que analizaba la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico, afirmando que

la concentración de poder en manos de unos pocos que defienden el interés privado en lugar del bien común es uno de los factores que conectan la alta desigualdad y el bajo crecimiento, ya que a menudo resulta en políticas distorsionadas, miopes e ineficientes, y en instituciones débiles (PNUD 2021:9).

Los temas relacionados con la pobreza, la desigualdad, o el crecimiento, han transitado a una comprensión multidimensional que ha obligado a repensar las formas en las que se

abordan. La respuesta a la pregunta sobre cómo superar o solucionar dichos problemas se ha complejizado, la ecuación: + ingresos = - pobreza, o bien: + ingresos = + desarrollo, invisibiliza factores que determinan que una persona u hogar salgan de la pobreza o bien, cuándo se determina que un país a alcanzado el desarrollo.

Cualquier propuesta que intente plantear alternativas de solución a la desigualdad o al crecimiento debe incorporar en su análisis los aspectos sociales, culturales, demográficos, geográficos, políticos e históricos de los países. El resguardo de éstos es clave para asegurar la sostenibilidad de ellas, los análisis deben ser situados.

La idea central de este artículo reconoce que la solución a la desigualdad, corresponde a una decisión/voluntad principalmente política y al rol del Estado en ello. Que, además, estas decisiones tendrían impactos en el bienestar de las personas y en el crecimiento económico del país, y que avanzar hacia mayores niveles de desarrollo implica develar la forma en que ha operado la política respecto al poder económico en sus diferentes niveles. Develar estas relaciones se vuelve imperativo en el camino por avanzar hacia mayores niveles de igualdad; tal como se ha reiterado, la ciudadanía chilena percibe en estos vínculos varias de las fuentes que condicionan las oportunidades de desarrollo y el bienestar individual y colectivo, generando descontento y apatía hacia un sistema que debiera resguardar intereses comunes pero que finalmente termina beneficiando a los mismos de siempre. Lo que queda demostrado en el informe del PNUD cuando señala

Más allá del legítimo ejercicio de sus derechos de expresión y asociación, los grupos de mayores recursos pueden ejercer influencia directa o indirecta sobre la toma de decisiones políticas mediante la propiedad, el control o un acceso privilegiado a los medios de comunicación y el financiamiento de centros de pensamiento afín y de la actividad política propiamente tal. Así inciden en la agenda pública, apoyan posiciones o financian candidatos afines, lo que podría producir una “desigualdad política”, una influencia diferenciada sobre las decisiones que toman los cuerpos políticos (PNUD 2021:40).

La sobrerrepresentación de ciertos sectores privilegiados disminuiría la posibilidad de transitar hacia una sociedad igualitaria, y si bien, acotar estas brechas debiera ser uno de los caminos a tomar, cabe la duda de cuánto pudiera avanzarse en ello dada la realidad actual y la forma como estas prácticas han anclado en la sociedad chilena.

Referencias bibliográficas

Abud, M. J., A. Escobar, C.A., Le Foulon y V. Salvatierra (2022) *Mejor, igual o peor: ¿Cómo cambiaron las percepciones de desigualdad con el estallido social?* Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Báez, F. (2020) “El modelo neo liberal chileno. Una lectura sobre sus contenidos, institucionales y sus consecuencias sociales: 1973-2019”. *Revista Pensamiento y Acción Interdisciplinaria* 6 (1), 8-35.

Banco Mundial (2023) «Chile Panorama general». World Bank. Accedido 17 de diciembre de 2023. <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>.

Bernasconi, M. S., L. A. Golovanevsky y M.A. Romero (2019) “Desigualdad y desarrollo: Multidimensionalidad y heterogeneidad estructural”. *Laboratorio* 29:15-35.

CEPAL (2020) *La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19*. Santiago de Chile, Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46833-la-autonomia-economica-mujeres-tiempos-covid-19>

CEPAL (2018) *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile, Cepal.

CEPAL (2016) *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile, Cepal.

CEP Chile (2019) “La despolitización: dos lecturas contrarias y un mismo efecto de alienación”. Recuperado de <https://www.cepchile.cl/la-despolitizacion-dos-lecturas-contrarias-y-un-mismo-efecto-de-alienacion/>

Cerda, Hernán (2021) “Evolución del gasto en Protección Social y en Salud: 1990-2019”. Informe parlamentario. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32188/1/Informe_Presp_Proteccion_social_y_salud_FINAL.pdf

Cuartas Ricaurte, J. (2016) “¿ Desigualdad y pobreza como determinantes de la confianza generalizada?: Análisis con datos de panel”. *Desarrollo y Sociedad* 76:91-121.

Dávila, Oscar (1998) “Estado y Políticas Sociales”. Última década, 1998. <https://www.cidpa.cl/wp-content/uploads/2013/05/9.5-Leon.pdf>

Esping Andersen, Gosta (1990) *The three worlds of Welfare capitalism*. Princeton NJ., Princeton University Press.

Gasparini, Leonardo, Martín Cicowiez y Walter Sosa Escudero (2012) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. La Plata: Temas Grupo Editorial/CEDLA.

Goic, A. (2015) “El Sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente”. *Revista médica de Chile*, 143(6) 774-786.

Goyenechea, Matías (2019) “Estado Subsidiario, segmentación y desigualdad en el sistema de salud chileno”. *Cuadernos Médico Sociales* 59 (2) 7-12. <https://cuadernosms.cl/index.php/cms/article/view/175>.

Lahera, Eugenio (2004) *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Cepal,

MIDESO (2023) “Resultados de la Encuesta Casen 2022. Pobreza Multidimensional”. *Observatorio Social*. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Pobreza_Multidimensional_Casen_2022_v20oct23.pdf.

Olmos, C. A., y Silva, R. (2010) “El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar”. *Revista Némesis*, (8), 89-101.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019) Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. <https://www.ilo.org/topics/decent-work-and-2030-agenda-sustainable-development>

ONU (1948) *Declaración Universal de los Derechos humanos*. Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas.

Palma, José Gabriel (2013) «Cómo fue que nos graduamos de país de “ingreso alto” sin salir del subdesarrollo». CIPER Chile (blog), 15 de julio de 2013. <https://www.ciperchile.cl/2013/07/15/como-fue-que-nos-graduamos-de-pais-de-ingreso-alto-sin-salir-del-subdesarrollo/>.

Paúl, F. (2019) Protestas en Chile: las 6 grandes deudas sociales por las que muchos chilenos dicen sentirse “abusados”. BBC News Mundo 21 de octubre. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50124583>

PNUD (2021) *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>

PNUD (2017) *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD (2017) *Chile en 20 años. Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano*. <https://www.undp.org/es/chile/publications/chile-en-20-a%C3%B1os-un-recorrido-trav%C3%A9s-de-los-informes-de-desarrollo-humano>

Russo, Juan (2017) “Ciudadanía y subciudadanía: la teoría de los candados”. *Società Mutamento Política*, 15465-480.

Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Cómo citar este artículo:

Valderrama Díaz, Rosa y Francisco Herrera Durán (2024) “Persistencia de la desigualdad en Chile: Un análisis a partir de los resultados de la encuesta CASEN 2022”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 14 N°27: 38-55