



La paradoja de la redistribución en el Chile actual

[The paradox of redistribution in contemporary Chile]

Luis Maldonado^{1, 2, 3}  y Andrea Canales¹ 

¹Pontificia Universidad Católica de Chile; ²Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social;

³Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastre

Resumen

Sobre la base de la teoría de la paradoja de la redistribución de Korpi y Palme (1998), este trabajo presenta una reflexión sobre la construcción de un régimen de bienestar universal en Chile actual. Argumentamos que la situación nacional actual ilustra un nuevo tipo de paradoja de las políticas sociales llamada de la no-complementariedad, que implica un desajuste entre las dimensiones que importan para la pobreza y las que son relevantes para las preferencias redistributivas. A partir de una serie de análisis estadísticos de fuentes secundarias, se muestra evidencia a favor de este desajuste. Concluimos con reflexiones e implicancias para el desarrollo del universalismo en la sociedad chilena.

Palabras clave: redistribución, políticas de focalización, régimen de bienestar, políticas sociales

Abstract

Drawing on Korpi and Palme's (1998) "paradox of redistribution", this paper offers reflections on the construction of a universal welfare regime in present-day Chile. We argue that the current national situation points to a new type of social policy paradox called non-complementarity, which implies a mismatch between the dimensions that influence poverty and those covered by redistributive preferences. A series of statistical analyses of secondary sources reveals evidence supporting the existence of this mismatch. We conclude with reflections on the issue, setting out implications for the development of universalism in Chilean society.

Keywords: redistribution, targeting policies, welfare regime, social policies

Contacto: La comunicación sobre este artículo debe ser enviada a Luis Maldonado, email lmaldonado@uc.cl

Financiamiento: Esta investigación contó con financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID) a través del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT Regular 1191522) y del Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (FONDAP 15130009 y 1511017).



INTRODUCCIÓN

En sociología, uno de los estudios más influyentes sobre políticas sociales y universalismo es el clásico de Korpi y Palme (1998) sobre la paradoja de la redistribución. En este trabajo, los autores investigaron la efectividad de modelos de bienestar universales y de sistemas centrados en la focalización de beneficios públicos, en la reducción de la pobreza y de la desigualdad en democracias occidentales avanzadas.

Diversos estudios sostienen que la focalización de los beneficios sociales es una política social que tiene mejores resultados que los esquemas universales. Esto, porque intervenciones focalizadas concentran eficientemente recursos públicos escasos en los grupos sociales que más los necesitan (Besley, 1990; Kakwani & Subbarao, 2007). Además, programas focalizados bien diseñados evitan incentivos perversos a la inversión y a la oferta laboral (Kenworthy, 2004). Por el contrario, Korpi y Palme (1998) plantean que los sistemas centrados en focalización no logran una menor reducción de la pobreza y de la desigualdad cuando se los compara con modelos universales. Los autores sugieren que un país logrará una mayor redistribución y menor pobreza si su Estado obtiene recursos de todos los ciudadanos y se los distribuye a todos a través de un sistema universal de reparto. Su redistribución será menor y su pobreza será mayor si recolecta recursos de los ricos y se los da a los pobres (i.e., sistemas centrados en focalización). Junto con desarrollar una explicación teórica de esta paradoja, Korpi y Palme (1998) evaluaron su

argumento con datos de países desarrollados en los 80 y encontraron evidencia empírica descriptiva a favor de su teoría. Sin embargo, han ocurrido importantes cambios sociales en las últimas décadas. La desigualdad económica ha aumentado considerablemente en varias democracias occidentales desarrolladas y sus Estados de bienestar han tenido que enfrentar el envejecimiento de la población y presiones por austeridad y por la liberalización de la oferta de beneficios públicos (Pierson, 1994; Piketty, 2014). Además, la segmentación de los mercados labores y cambios tecnológicos han tensionado fuertemente el principio de bajo desempleo en el cual se basaron los sistemas de bienestar universales durante el siglo XX (Streeck, 2014). Este contexto ha suscitado un intenso debate en las democracias occidentales sobre la cobertura y generosidad de las políticas sociales (Roosma & van Oorschot, 2020). Pese a ello, estudios recientes (Brady & Bostic, 2015) confirman la asociación negativa de universalismo con pobreza y desigualdad postulada por Korpi y Palme (1998). Además, esta teoría postula una asociación positiva entre universalismo y la demanda por redistribución en el electorado. No obstante, la evidencia sobre la relación entre universalismo y preferencias redistributivas aún no es clara, pues existen estudios que dan cuenta de correlaciones positivas, negativas, o incluso ausencia de asociación (Brady & Bostic, 2015; Jacques & Noël, 2018; Sumino, 2018).

En Chile, la demanda ciudadana por políticas públicas universales ha emergido con fuerza tanto en las movilizaciones sociales asociadas al estallido

social del 2019 como en la discusión en torno al rol del Estado durante la pandemia Covid-19 (Lindholt et al., 2021; Maldonado et al., 2019). En este contexto, surgen diversas interrogantes respecto al modelo propuesto por Korpi y Palme. ¿En qué medida el desarrollo reciente del sistema de bienestar social en Chile puede ser interpretado desde la teoría de la paradoja de la redistribución? ¿Qué reflexiones e implicancias se pueden obtener a partir de este clásico de la sociología para la discusión sobre la construcción de un régimen de bienestar universal en el país? El objetivo del presente artículo es desarrollar algunas respuestas a estas preguntas, utilizando el trabajo de Korpi y Palme (1998) como clave hermenéutica. Para ello, seguimos un enfoque de sociología analítica y desarrollamos el mecanismo explicativo de esta teoría que ilustra cómo las propiedades macrosociales (i.e., procesos a nivel país) emergen como resultado de la agregación de acciones e interacciones a

nivel micro social (i.e., procesos a nivel de individuos). Como guía para los análisis, argumentamos que la paradoja de la redistribución explica solo parcialmente los patrones recientes de pobreza y desigualdad observados en el país. Siguiendo a Brady y Bostic (2015), sugerimos que el caso chileno, más bien ilustra un nuevo tipo de paradoja, llamado de la no-complementariedad, la que implica un desajuste entre las dimensiones que importan para la pobreza y las que son relevantes para las preferencias redistributivas.

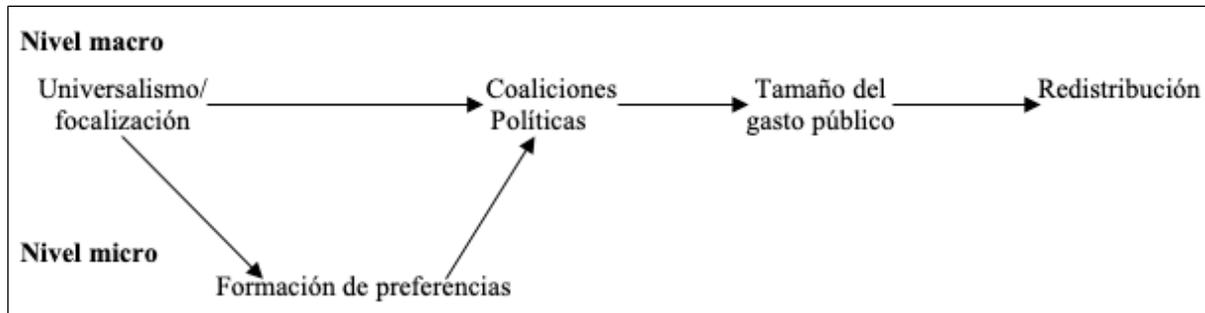
El artículo se compone de las siguientes secciones. Primero, se expone el modelo explicativo de la paradoja de la redistribución de Korpi y Palme (1998). Luego, se discute la evolución de los regímenes de bienestar en Chile y la evidencia empírica sobre la paradoja de la redistribución en la sociedad chilena actual. Finalmente, se desarrollan reflexiones e implicancias de las ideas expuestas en las secciones anteriores.

EL MECANISMO EXPLICATIVO DE LA PARADOJA

El conjunto de asociaciones del modelo teórico de Korpi y Palme (1998) puede ser expresado del siguiente modo: el universalismo o la focalización produce una determinada formación de preferencias que, a su vez, produce un determinado nivel de redistribución. Este mecanismo explicativo puede ser desglosado en dos componentes principales, siguiendo la ilustración de la Figura 1. El primer componente plantea el efecto de una característica macrosocial sobre una de nivel micro. Al respecto, Korpi y Palme (1998) sostienen que los diversos modelos de bienestar producen diferentes riesgos

y recursos para los distintos grupos en la sociedad, produciendo luego diversos sentidos de identidad y preferencias. Pues bien, pensemos en los sistemas centrados en focalización. Al respecto, cabe destacar que la literatura sobre Estado de bienestar no usa el término focalización per se, sino que habla de políticas con comprobación de medios (*means-tested assistance*). Junto con focalizar el gasto en los grupos de bajos ingresos, este tipo de política usa instrumentos para identificar potenciales beneficiarios. En el caso de Chile, un instrumento de este tipo es la ficha de protección social.

Figura 1. *Mecanismo Explicativo de la Redistribución*



Aquí usamos el concepto focalización en el sentido de este tipo de política social. La prognosis de la teoría de la paradoja de la redistribución es que, en los sistemas centrados en la focalización, la demanda ciudadana por redistribución será menor, puesto que la concentración de la ayuda social en los pobres genera una brecha entre los intereses materiales de corto plazo de los pobres y los del resto de la población. Esta brecha es particularmente saliente entre los miembros de la clase media, pues este grupo debe pagar vía impuestos, los beneficios de los pobres sin recibir ninguna transferencia del Estado. De este modo, los grupos de ingresos bajos surgen como ganadores netos, mientras que las clases medias y altas asumen el costo de las transferencias, generándose en estos grupos una opinión negativa sobre la redistribución de ingresos. Por el contrario, los sistemas universalistas unen a las distintas clases sociales en una misma estructura institucional que genera intereses e identidades convergentes. Dicha convergencia facilita la formación de preferencias a favor de la redistribución.

El segundo componente refiere al efecto de las preferencias en la redistribución. La clave teórica que explica esta asociación descansa en dos factores

centrales, que son la formación de coaliciones políticas, y el tamaño del gasto público (ver Figura 1). Sobre la base de la teoría de recursos de poder (Korpi, 1983), Korpi y Palme (1998) argumentan que los grupos pueden articular sus identidades y preferencias de modo de movilizar tanto la formación de coaliciones como la generación de líneas de conflicto entre los grupos. En términos redistributivos, las alianzas que se generan entre los grupos medios y los sectores más desfavorecidos son particularmente importantes. Los sistemas universales tienden a generar intereses comunes, lo que facilita la formación de coaliciones entre la clase media y los pobres. En modelos centrados en la focalización, el escenario es distinto. La división entre los beneficiarios de subsidios del Estado (i.e., los pobres) y los grupos medios dificulta la formación de coaliciones amplias que apoyen el Estado de bienestar, y consecuentemente, genera conflicto sobre temas redistributivos

El tamaño del gasto público en políticas sociales también influye en el efecto de las preferencias en la redistribución. Korpi y Palme (1998) sostienen que la investigación sobre políticas sociales ha puesto su foco en cómo deben ser distribuidos los beneficios, descuidando la cantidad o la magnitud



de los recursos destinados a políticas sociales. Como reacción a esta tendencia, estos autores sostienen que “we can expect a trade-off between the degree of low-income targeting and the size of the redistributive budget, such that the greater of low-income targeting, the smaller the redistributive budget” [podemos esperar un *trade-off* entre el grado de focalización en grupos de bajos ingresos y el tamaño del presupuesto público redistributivo, de modo que a mayor focalización en grupos de bajos ingresos, menor presupuesto para redistribución] (Korpi & Palme 1989, p. 672). A su vez, estos autores también señalan que una mayor focalización de beneficios públicos en los pobres debería producir menores chances de reducir la pobreza y la desigualdad, pues el tamaño del gasto público destinado este objetivo es menor (en comparación con sistemas no centrados en focalización).

Dicho de otro modo, en los regímenes centrados en la focalización, los grupos de bajos ingresos no generan ni una gran demanda por redistribución ni la formación de coaliciones amplias. Esto se traduce en una reducción del presupuesto público destinado a gasto social y el fortalecimiento de soluciones privadas para temas de protección social. Ambas tendencias debieran reflejarse en una mayor pobreza y desigualdad. Por su parte, los regímenes universales generan una base amplia de apoyo a la expansión del presupuesto público destinado al gasto social. Esto, en palabras de los autores, debiera producir una disminución de la pobreza y la desigualdad. En definitiva, la paradoja de la distribución es que las políticas sociales diseñadas para ayudar a los pobres socavan las coaliciones políticas que apoyan un alto nivel de redistribución y, por lo tanto, tienden a reproducir la pobreza y la desigualdad.

EL MODELO DE BIENESTAR EN CHILE: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Las políticas sociales en el Chile contemporáneo se aproximan a un régimen centrado en la focalización de los beneficios, más que a un régimen universalista (Larrañaga, 2010; Pribble, 2013). En la literatura sobre Estado de bienestar, la focalización en grupos de bajos ingresos es considerada una característica central de regímenes de bienestar liberales (Esping-Andersen, 1990). En este tipo de contexto institucional, el mercado domina el suministro de bienestar a la población y la focalización va de la mano de relaciones laborales entre privados caracterizadas por una presencia mínima del Estado, lo que refuerza el rol del mercado como fuente

principal de bienestar al favorecer la competencia entre grupos sociales (Ebbinghaus, 2006).

Desde los años 90, varios países de América Latina enfrentaron fuertes presiones para la liberalización de sus economías, pero las naciones reaccionaron de diversa manera al estímulo liberal (Huber & Stephens, 2012). Chile experimentó una serie de transformaciones neoliberales en las décadas de los 70 y 80 en las que fue central el quiebre con el régimen de bienestar corporativista que había surgido en la primera mitad del siglo XX en la sociedad chilena. Los orígenes de este sistema se



remontan al gobierno de Arturo Alessandri (1920-1925). Los primeros beneficios fueron programas de seguridad social que reflejaron una estrategia del gobierno y del partido conservador por lograr el apoyo del movimiento obrero (Valenzuela, 2006). El corporativismo fue expandido en las décadas siguientes. A comienzos de los 70, el sistema de bienestar ofreció un amplio set de servicios y transferencias, cubriendo a casi el 70% de la población (Huber & Stephens, 2012).

La liberalización del régimen de bienestar en Chile ocurrió durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989). Las reformas fueron parte de un paquete de intervenciones que tuvieron como objetivo reducir el rol del Estado en la economía. Los cambios institucionales más relevantes ocurrieron en los 80 e incluyeron la privatización y descentralización del sistema de salud, la introducción de competencia en educación, y el fortalecimiento de la focalización en el caso de las políticas de subsidios. El impulso de políticas sociales focalizadas en los grupos de bajos ingresos tuvo por objetivo confinar el rol del Estado respecto de la provisión de bienestar en los límites de la asistencia social.

El ejemplo paradigmático de liberalización del régimen de bienestar en Chile es el de las pensiones. En los 80, se estableció un sistema de capitalización individual para las pensiones manejado por administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP). El sistema no recibe contribuciones ni de los empleadores ni del Estado, con la excepción de garantías estatales para aquellos con 20 años de

contribuciones. A pesar de estos cambios radicales en el sistema de pensiones, permaneció el legado del pasado corporativista. La reforma del sistema de pensiones permitió la posibilidad de permanecer en el viejo sistema corporativista a trabajadores con contribuciones en los programas más antiguos, junto con mantener los beneficios corporativistas a grupos de interés, tales como las fuerzas armadas y algunos empleados públicos (Huber, 1996).

Con el retorno a la democracia a comienzos de los 90, sucesivos gobiernos de centro izquierda impulsaron una serie de reformas que buscaron expandir el rol de Estado en salud y pensiones (Larrañaga, 2010). Sin embargo, estos cambios institucionales evitaron tocar los pilares centrales del modelo liberal en Chile (i.e., la privatización de las pensiones y salud, la desregulación de la educación, y el fomento de políticas focalizadas en los más pobres). En el periodo 2010-2014, Sebastián Piñera llegó al poder con una coalición de centro-derecha y no hicieron mayores modificaciones al modelo de bienestar existente (Niedzwiecki & Pribble, 2017). En su segundo gobierno, Michelle Bachelet (2015-2018) apoyada por una coalición de centroizquierda, asumió una agenda de cambios institucionales que buscaron modificar los pilares del modelo liberal chileno. Varias de esas modificaciones (e.g., fin del lucro en la educación, reemplazo de la constitución de 1980) se vieron truncadas. Pese a ello, la gratuidad en educación terciaria y el término de selección en educación secundaria fueron reformas importantes introducidas en el campo de la educación durante este período.



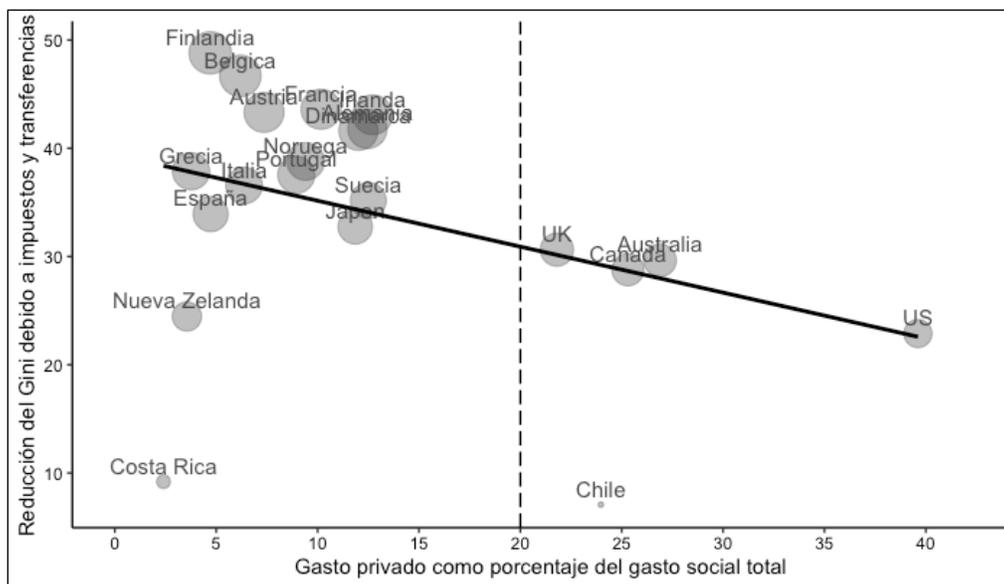
LA PARADOJA DE LA REDISTRIBUCIÓN EN EL CHILE CONTEMPORÁNEO

La presente sección analiza uno de los componentes centrales de la teoría de la paradoja de la redistribución de Korpi y Palmer (1998)—la relación entre universalismo y redistribución—considerando evidencia empírica reciente sobre el caso de Chile. La Figura 2 ilustra la asociación la relación entre universalismo y redistribución para países de la Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (incluido Chile) y Costa Rica. Siguiendo a Moller et al. (2003), el indicador de redistribución mide la magnitud de reducción del coeficiente de Gini por razón de las transferencias del Estado. Este último fue construido del siguiente modo: $100 * (1 - (\text{Gini post-transferencias} / \text{Gini pre-transferencias}))$. Su rango es de 0 a 100. Por ejemplo, un valor de 54 significa que hay una reducción de 54% del Gini pre-transferencias producto de los subsidios públicos. Cabe destacar que el tamaño de las burbujas en el gráfico da cuenta de la magnitud de la redistribución (i.e., a mayor tamaño, mayor redistribución). Respecto al universalismo, seguimos a Jacques y Noël (2018) quienes miden la proporción del gasto privado en el gasto social total. Por lo tanto, a mayor gasto privado, menor es el universalismo. Específicamente, esta variable es el resultado de la división del gasto privado como porcentaje del producto interno bruto (PIB) por la suma del gasto público y gasto privado como porcentaje del PIB (y luego lo multiplicamos por 100). Los datos fueron obtenidos de OECD Stat (2021).

La evidencia presentada en la Figura 2 es consistente con la teoría de Korpi y Palme (1998). Tal como la línea de regresión gris indica, la relación entre gasto privado y redistribución es negativa, lo que indica que, a mayor esfuerzo privado, menor es la redistribución de recursos. A la derecha de la línea punteada, observamos que se encuentran los países que la literatura señala como regímenes de bienestar centrados en focalización, destacando Estados Unidos como el país con el gasto privado más alto y la menor redistribución dentro de las economías avanzadas de la OECD (Arts & Gelissen, 2002; Castles & Obinger, 2008). Chile se ubica en el sector de regímenes centrados en focalización, lo que significa que su modelo de bienestar estaría caracterizado por un bajo universalismo y una baja redistribución, en consonancia con estudios previos (Huber, 1996a; Pribble, 2013). Cabe destacar que (a) Costa Rica—que tiene raíces históricas similares a las de la sociedad chilena—tiene un nivel de universalismo notablemente mayor que Chile, lo que refleja una redistribución un poco más alta y; (b) la magnitud de la redistribución en el régimen chileno es la más baja de la muestra analizada. Es importante notar que las predicciones de línea de regresión presentadas en la Figura 2 indican que el nivel de redistribución predicho para Chile, según el nivel de gasto privado, debería ser mayor.



Figura 2. *Relación Entre Reducción del Gini por Impuestos y Transferencias Versus Gasto Privado Como Porcentaje del Gasto Social Total*



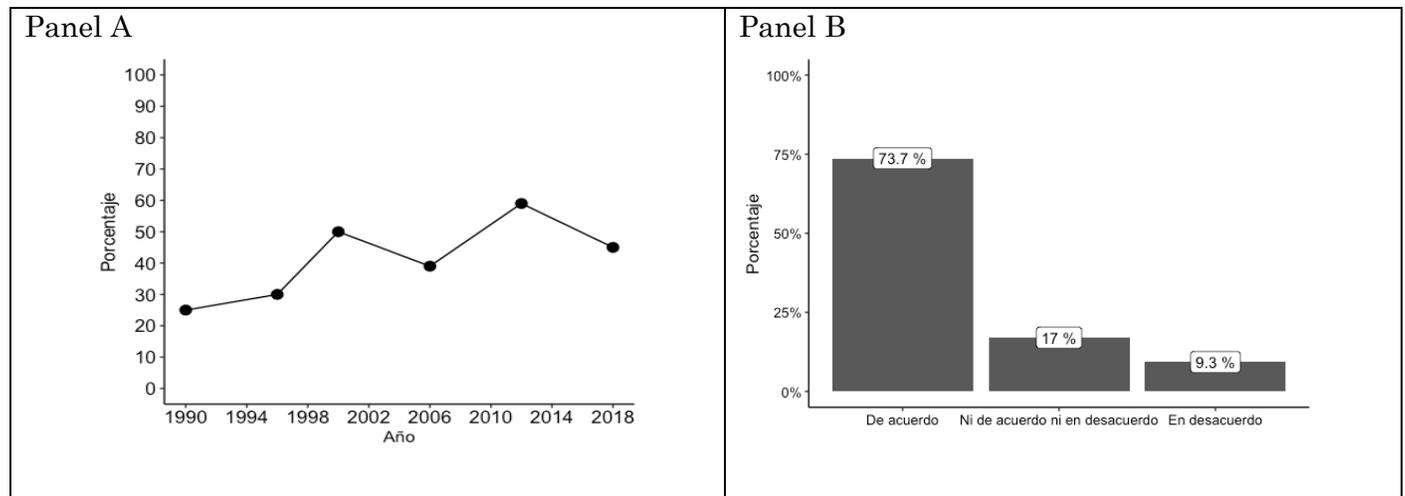
Nota. La figura representa la relación entre universalismo y redistribución en los países OECD y Costa Rica (2016-2017). El tamaño de las burbujas indica la magnitud de la redistribución. La línea punteada vertical permite distinguir tipos de países según régimen de bienestar. Adaptado de OECD Expenditure Database por OECD, 2019 (<https://doi.org/10.1787/7497563b-en>).

Ante esto, cabe preguntarse por qué el nivel de redistribución en Chile es más bajo de lo esperado. Siguiendo a Korpi y Palme (1998), pensamos que la respuesta está en el rol de las preferencias redistributivas. Como lo indica su teoría, los regímenes centrados en focalización tienden a polarizar las preferencias redistributivas de ricos y pobres, lo que genera un menor nivel de apoyo al Estado en comparación con sistemas universales. Para profundizar en este punto, la Figura 3 presenta información sobre demanda por redistribución en Chile. El Panel A de la Figura 3 reporta antecedentes de la Encuesta Mundial de Valores (Inglehart et al., 2022) y el Panel B antecedentes de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2019)

para Chile. Respecto al panel A, se construyó un indicador en base a una pregunta que pide a las personas señalar un valor en una escala de 1 a 10, en donde 1 significa estar de acuerdo completamente con “Los ingresos debieran ser más iguales” y 10 indica acuerdo completo con “Necesitamos diferencias de ingresos grandes como incentivos”. Se reporta el porcentaje de respuestas que señalan valores de 3 o menos, que interpretamos como preferencia a favor de una mayor redistribución. En términos generales, la evidencia de la Figura 3 no confirma la expectativa teórica pues, a pesar de que Chile cuenta con un régimen de bienestar liberal, la demanda por redistribución es muy fuerte en el país. Ahora bien, cabe también destacar

tendencias más específicas. Como se puede observar en el Panel B de la Figura 3, la mayoría de las personas considera que es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingreso entre las personas con altos ingresos y aquellas con bajos ingresos. El Panel A de la Figura 3 muestra un panorama longitudinal indicando que el amplio apoyo por una mayor redistribución en el 2019 es reflejo de una tendencia al alza que se viene dando sostenidamente desde el retorno a la democracia en la década de los 90.

Figura 3. *Demanda por Redistribución en Chile*



Nota. Panel A = Preferencias redistributivas en base a la Encuesta Mundial de Valores 1990 y 2018 (Inglehart et al., 2022). En Panel B = Preferencias redistributivas en base nivel de acuerdo con pregunta respecto a si es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingresos, obtenida de la encuesta abril-junio 2019 del CEP (2019).

Los resultados indican que la demanda por redistribución en Chile es una de las más altas entre países de la OCDE. En efecto, es mayor que la de los modelos clásicos centrados en la focalización (e.g., Estados Unidos, Reino Unido) y la de Estados de bienestar universales (e.g., Suecia).

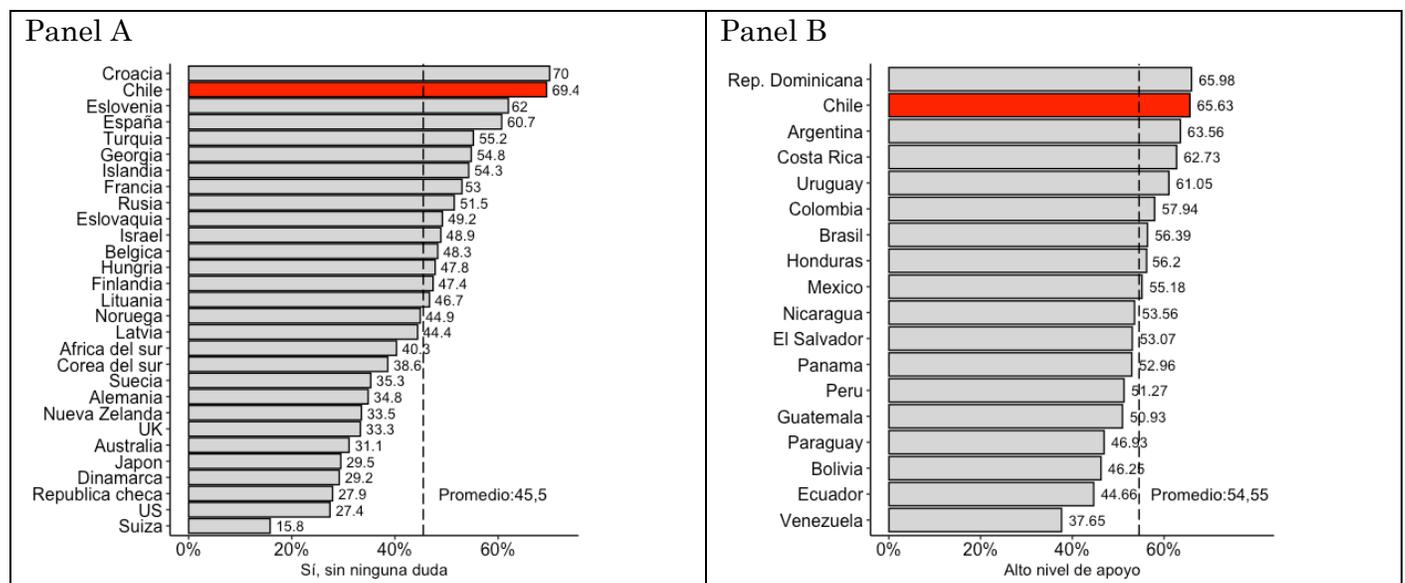
La Figura 4 permite analizar la demanda por redistribución en Chile en un contexto comparado. El gráfico de la izquierda (Panel A) de la Figura 4 presenta el porcentaje de respuestas que mencionan la alternativa “Sí, sin ninguna duda” a la pregunta de si debería ser responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingreso entre ricos y pobres en varios países del mundo conforme a los datos del International Social Survey Programme (ISSP) de 2016 (ISSP Research Group, 2018).

Junto a Chile, los países de menor desarrollo económico de la muestra (e.g., Croacia, Turquía) encabezan el ranking del gráfico. De esto, se podría colegir que la alta demanda por redistribución en la sociedad chilena se podría explicar por su menor desarrollo económico en comparación con la de economías políticas de la OECD.

Con el objeto de comparar las preferencias redistributivas entre países con similares niveles de desarrollo, el Panel B de la Figura 4, muestra las preferencias redistributivas en países de América Latina para el 2016 o 2017, los que no solo comparten niveles similares de desarrollo, sino también otros factores, tales como niveles de desigualdad económica y tradición cultural. La fuente de estos datos es el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, 2021). ¿Qué

indica esta evidencia empírica? Contrario a la hipotética asociación negativa entre demanda por redistribución y desarrollo económico, el gráfico sugiere que las preferencias a favor de redistribución en Chile son más altas que en varios países de América Latina. Notar que países con un nivel de desarrollo económico menor al de Chile, tales como Paraguay o Bolivia, presentan una demanda por redistribución menos fuerte que la que se puede identificar en Chile.

Figura 4. *Preferencias Redistributivas en Países de la OCDE (Izquierda) en 2016 y América Latina (Derecha) en 2016-2017*



Nota. Panel A = OECD y otras regiones del mundo, basado en datos del International Social Survey Programme 2016 (ISSP Research Group, 2018). Panel B = América Latina en 2016-2017, basado en datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, 2021). La categoría marcada en color rojo corresponde a los datos de Chile. Líneas verticales punteadas indican promedios.

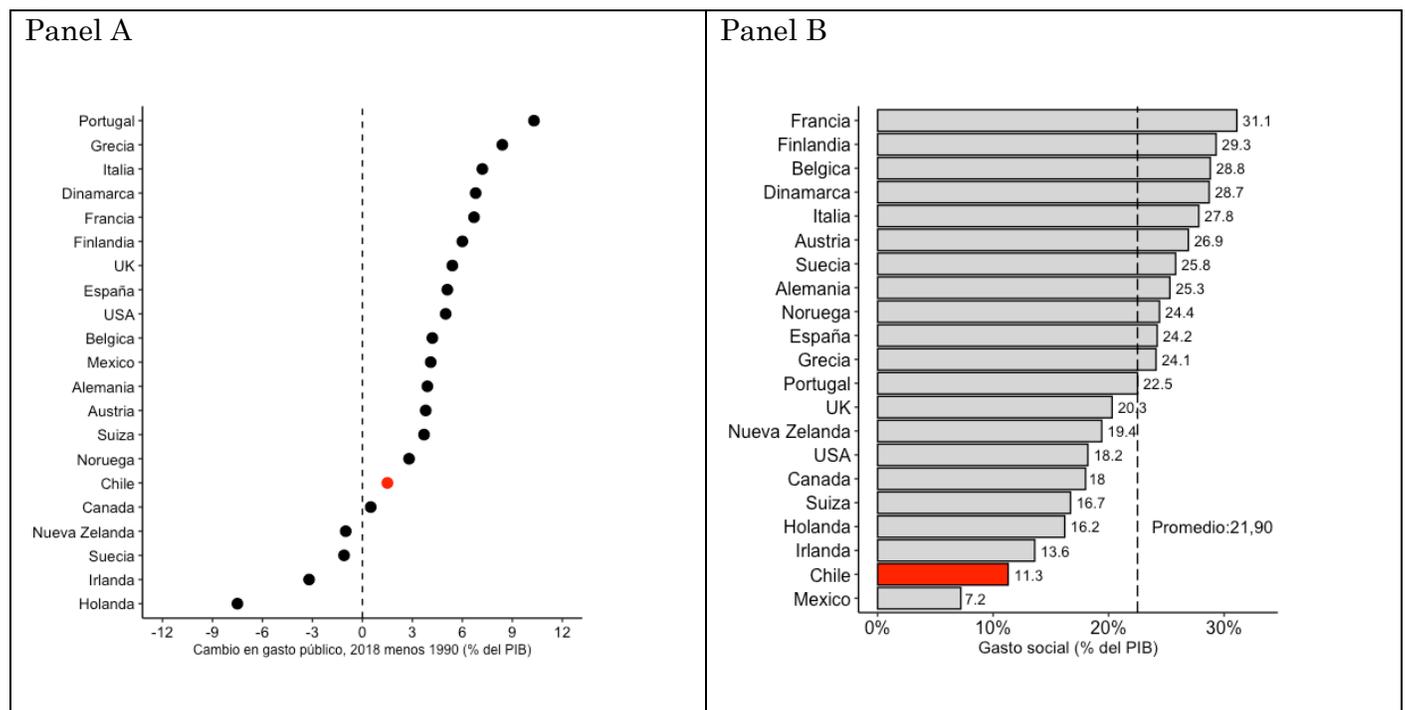
El último eslabón de la teoría de la paradoja de la distribución refiere al tamaño del gasto público en políticas sociales, que es un indicador estándar del tamaño del Estado de bienestar (Brady & Bostic,

2015). En los sistemas centrados en focalización, las preferencias polarizadas reflejan ausencia de coaliciones políticas amplias entre las clases medias y los grupos de bajo ingreso, lo que se traduce en un menor tamaño del Estado de bienestar.

La Figura 5 permite evaluar empíricamente este último eslabón teórico en Chile. La fuente de estos datos es el social expenditures database (OECD, 2019). Tal como se puede ver en el Panel B de la Figura 5, los países del centro de Europa y Escandinavia tienen el gasto social más grande, seguidos de las economías del sur de Europa, para cerrar con los sistemas anglosajones centrados en focalización. Los sistemas de bienestar de Chile y México son de los más pequeños de la OECD, lo cual es esperable dados los niveles de desarrollo económico de estos países. El Panel A de la Figura 5 muestra los

avances o retrocesos (*retrenchment*) de varios Estados de bienestar entre 1990 y el 2018. Como se puede notar, el ranking no es consistente con el indicado por el gráfico de la derecha sobre el tamaño de los regímenes. Mientras los sistemas que más han crecido en las últimas décadas son los del sur de Europa, los Estados de bienestar de Suecia y Holanda han experimentado un claro retroceso. Por su parte, Chile muestra un crecimiento del gasto social modesto desde el retorno de la democracia. Este es de 1.5% del PIB y está por debajo del cambio promedio de la muestra analizada (i.e., 3.5%).

Figura 5. *Gasto Social en el 2018 y Cambios Desde el Retorno de la Democracia: Chile y Países OECD*



Nota. Panel A = variación en el gasto público entre 1990 y 2018. La línea punteada indica ausencia de variación en este periodo. Panel B = Gasto social como porcentaje del PIB en varios países en 2018. La línea punteada indica la generosidad promedio en los países analizados. Adaptado de OECD Expenditure Database por OECD, 2019 (<https://doi.org/10.1787/7497563b-en>).



CONCLUSIONES

Este artículo exploró el desarrollo reciente del sistema de bienestar social en Chile, utilizando el esquema conceptual de la paradoja de la redistribución como clave hermenéutica. ¿Qué elementos de esta teoría aparecen con nitidez en el régimen chileno, cuáles son más opacos o simplemente no tienen resonancia en este caso de estudio? En línea con evidencia reciente (Brady & Bostic, 2015; Jacques & Noël, 2018), los resultados que se muestran en este trabajo confirman que la magnitud de la redistribución está asociada negativamente con el universalismo de los sistemas de bienestar. Por supuesto, el esfuerzo fiscal destinado a disminuir la desigualdad de ingreso no depende solo del nivel de universalismo de los regímenes de bienestar, sino de otros factores, tales como desarrollo económico o tipo de sistema de político (Iversen, 2005; Moller et al., 2003). De ahí, la importancia de recalcar que la evidencia aquí presentada es solo descriptiva y no de carácter causal. Un patrón descriptivo relevante encontrado es que el régimen chileno de bienestar aparece formando parte del grupo de modelos centrados en focalización, pero con un nivel de redistribución notablemente menor al de estos países. Futuras investigaciones deberían indagar si estos resultados son robustos cuando se toman en cuenta otros determinantes de la redistribución de ingresos en los análisis.

La evidencia empírica presentada aquí también sugiere reevaluar algunos bloques del mecanismo explicativo originalmente propuesto por Korpi y Palme (1998). Los resultados para Chile indican

que un bajo universalismo puede coexistir con una amplia demanda por redistribución. Estos resultados dan cuenta de que el caso chileno constituye una excepcionalidad o una paradoja en sí mismo. En efecto, las preferencias redistributivas de quienes viven en Chile son de las más fuertes en la OECD y en América Latina. Este patrón no es consistente, sin embargo, con la teoría que asume una complementariedad entre universalismo y fuerte apoyo social a políticas sociales redistributivas. Siguiendo a Brady y Bostic (2015), el caso de Chile sugiere más bien la existencia de una nueva paradoja de no-complementariedad: el nivel de universalismo de los sistemas de bienestar puede no estar asociado con las preferencias redistributivas. Dicho de otro modo, los sistemas centrados en la focalización pueden presentar una alta demanda por redistribución, del mismo modo que el apoyo a políticas sociales puede ser menor en los sistemas universales maduros.

Los resultados de los análisis también sugieren reevaluar otros elementos del mecanismo explicativo de la paradoja de la redistribución. Esta teoría postula que una alta demanda por redistribución se traduce en amplias coaliciones (particularmente entre los grupos de bajos ingresos y las clases medias) que facilitan el desarrollo del Estado de bienestar. Este no es el caso del Chile actual. La desafección política que viene afectando al sistema político chileno desde el retorno a la democracia no solo se ha traducido en quiebres significativos entre la elite política y el electorado, sino que ha estado acompañada por la dificultad

para construir mayorías políticas, especialmente entre la clase media y los sectores de bajos ingresos (Bargsted & Maldonado, 2018; Somma et al., 2021). Futuras investigaciones deberían indagar en las alianzas (o falta de éstas) entre grupos de bajos ingresos y clases medias como un mecanismo que podría explicar una de las tendencias más destacables en el Chile actual que hemos discutido en el presente artículo: una amplia demanda por redistribución no se ha traducido en un aumento significativo ni del gasto público y ni de la redistribución del ingreso en las últimas décadas. Uno de los temas claves que ha acompañado la discusión actual sobre una nueva constitución Chile se refiere a la necesidad de construir mayorías políticas que se traduzcan en cambios sociales significativos. Al respecto, es importante mencionar que las preferencias redistributivas y las alianzas políticas que las reflejan no surgen en el vacío, sino que están determinadas por el contexto

institucional en el que se desenvuelven los actores sociales. En este sentido, es difícil que emerjan alianzas entre clase sociales en un sistema que no las una en una misma estructura institucional que genera intereses e identidades convergentes. Siguiendo la teoría de la paradoja de la redistribución, si en Chile se desarrollara un sistema de bienestar universal basado en derechos sociales, se podría esperar el surgimiento de alianzas entre distintos grupos sociales lo que, a su vez, podría ser la base para sostener mayorías políticas. Este tipo de patrón hasta ahora se ha dado principalmente en países escandinavos, sin embargo, este trabajo muestra que algunos de los elementos que lo originan están presentes en la sociedad chilena actual (e.g., la amplia demanda por redistribución). Futuros estudios podrán rastrear en los años venideros la emergencia de los restantes componentes del mecanismo explicativo de la paradoja de la redistribución.

REFERENCIAS

- Arts, W., & Gelissen, J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European social policy*, 12(2), 137–158.
<http://doi.org/10.1177/0952872002012002114>
- Bargsted, M. A., & Maldonado, L. (2018). Party identification in an encapsulated party system: The case of postauthoritarian Chile. *Journal of Politics in Latin America*, 10(1), 29–68.
<http://doi.org/10.1177/2F1866802X1801000102>
- Besley, T. (1990). Means testing versus universal provision in poverty alleviation programmes. *Economica*, 57(225), 119–129.
<https://doi.org/10.2307/2554085>
- Brady, D., & Bostic, A. (2015). Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American Sociological Review*, 80(2), 268–298.
<https://doi.org/10.1177/0003122415573049>
- Castles, F. G., & Obinger, H. (2008). Worlds, families, regimes: Country clusters in



- European and OECD area public policy. *West European Politics*, 31(1), 321–344.
<https://doi.org/10.1080/01402380701835140>
- Centro de Estudios Públicos. (2019). *Estudio nacional de opinión pública N° 83, mayo 2019*. <https://bit.ly/3Su56E9>
- Ebbinghaus, B. (2006). *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Huber, E. (1996). Options for social policy in Latin America: Neoliberal versus social democratic model. En G. Esping-Andersen (Ed.), *Welfare states in transition: National adaptations in global economics* (pp. 141–191). Sage.
- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. University of Chicago Press.
- Inglehart, R., Haerpfer, C., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., Lagos, M., Norris, P., Ponarin, E., & Puranen, B. (Eds.). (2020). *World values survey: All rounds – Country-pooled datafile* [Set de datos]. JD Systems Institute & WWSA Secretariat.
<https://doi.org/10.14281/18241.17>
- International Social Survey Programme Research Group. (2018). *International social survey programme: Role of government V - ISSP 2016 (ZA6900, Version V2)* [Set de datos]. GESIS Data Archive. <http://doi.org/10.4232/1.13052>
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, democracy, and welfare*. Cambridge University Press.
- Jacques, O., & Noël, A. (2018). The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution. *Journal of European Social Policy*, 28(1), 70–85.
<http://doi.org/10.1177%2F0958928717700564>
- Kakwani, N., & Subbarao, K. (2007). Poverty among the elderly in Sub-Saharan Africa and the role of social pensions. *The Journal of Development Studies*, 43(6), 987–1008.
<https://doi.org/10.1080/00220380701466476>
- Kenworthy, L. (2004). *Egalitarian capitalism: Jobs, incomes, and growth in affluent countries*. Russell Sage Foundation.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. Routledge.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661–687. <http://doi.org/10.2307/2657333>
- Larrañaga, O. (2010). El estado de bienestar en Chile: 1910-2010. En R. Lagos (Ed.), *Cien años de luces y sombras* (Vol. 2, pp. 129–233). Taurus.
- Lindholt, M. F., Jørgensen, F., Bor, A., & Petersen, M. B. (2021). Public acceptance of COVID-19 vaccines: Cross-national evidence on levels and individual-level predictors using observational data. *BMJ open*, 11(6), Artículo e048172.
<http://doi.org/10.1136/bmjopen-2020-048172>
- Maldonado, L., Castillo, J. C., Iturra, J., Atria, J., & Meneses, F. (2019). La demanda por igualdad y los caminos que cuentan con amplio respaldo ciudadano. *CIPER*.
<https://bit.ly/3Q4xlaN>



- Moller, S., Huber, E., Stephens, J. D., Bradley, D., & Nielsen, F. (2003). Determinants of relative poverty in advanced capitalist democracies. *American Sociological Review*, 68(1), 22–51.
<https://doi.org/10.2307/3088901>
- Niedzwiecki, S., & Pribble, J. (2017). Social policies and center-right governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72–97. <http://doi.org/10.1111/laps.12027>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2019). Social expenditures [Set de datos]. OECD iLibrary.
<https://doi.org/10.1787/7497563b-en>
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2021). *OECD.Stat*.
<https://stats.oecd.org/>
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century* (A. Goldhammer, Trad.). The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and party politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- LAPOP. (2021). *Proyecto de opinión pública de América Latina. El barómetro de las Américas*. <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/index.php>
- Roosma, F., & van Oorschot, W. (2020). Public opinion on basic income: Mapping European support for a radical alternative for welfare provision. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 190–205.
<http://doi.org/10.1177%2F0958928719882827>
- Somma, N. M., Bargsted, M., Disi Pavlic, R., & Medel, R. M. (2021). No water in the oasis: The Chilean Spring of 2019–2020. *Social Movement Studies*, 20(4), 495–502.
<http://doi.org/10.1080/14742837.2020.1727737>
- Streeck, W. (2014). The politics of public debt: Neoliberalism, capitalist development and the restructuring of the state. *German Economic Review*, 15(1), 143–165.
<https://doi.org/10.1111/geer.12032>
- Sumino, T. (2018). Identity priming and public opinion on income inequality: Robustness testing of the micro-level mechanism of the paradox of redistribution. *Socio-Economic Review*, 16(3), 545–565.
<http://doi.org.eres.qnl.qa/10.1093/ser/mwx038>
- Valenzuela, J. S. (2006). Diseños dispares, resultados diferentes, y convergencias tardías: Las instituciones de bienestar en Chile y Suecia. En J. S. Valenzuela, E. Tironi, & T. Scully (Eds.), *El eslabon perdido: Familia, bienestar y modernización en Chile* (pp. 359–430). Taurus.

Manuscrito recibido: 31-mayo-2022

Manuscrito aceptado: 08-julio-2022