



**Polis**  
Revista Latinoamericana

**10 | 2005**  
**Democracia: límites y perspectivas**

---

## Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político

*L'inégalité au Chili: un défi économique, éthique et politique*  
*Inequality in Chile: economic, ethical, and political challenge*

**Roberto Pizarro**

---



**Edición electrónica**

URL: <http://polis.revues.org/7561>  
ISSN: 0718-6568

**Editor**

Centro de Investigación Sociedad y  
Políticas Públicas (CISPO)

**Edición impresa**

Fecha de publicación: 27 abril 2005  
ISSN: 0717-6554

**Referencia electrónica**

Roberto Pizarro, « Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político », *Polis* [En línea], 10 | 2005, Publicado el 11 noviembre 2012, consultado el 30 septiembre 2016. URL : <http://polis.revues.org/7561>

---

Este documento fue generado automáticamente el 30 septembre 2016.

© Polis

---

# Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político

*L'inégalité au Chili: un défi économique, éthique et politique*  
*Inequality in Chile: economic, ethical, and political challenge*

Roberto Pizarro

---

## El desafío de la desigualdad

- 1 La preocupación por la desigualdad desafía la razón y remece el corazón de los intelectuales y políticos progresistas<sup>1</sup>. El pensamiento socialista nació precisamente para explicar las desigualdades inherentes al capitalismo y, a lo largo de la historia, sus distintas variantes han desplegado esfuerzos para luchar contra ellas. La debacle del “socialismo real” en el este europeo, unido al develamiento de su carácter totalitario, generó un desprestigio de la cosmovisión marxista, arrastrando en su caída el concepto de igualdad. Simultáneamente, con el radicalismo conservador de Reagan en Estados Unidos y de la Thatcher en el Reino Unido se inició el ataque ideológico y político más devastador a los fundamentos del Estado de Bienestar y a las políticas públicas que lo caracterizan.
- 2 El repliegue del Estado de Bienestar, ha debilitado seriamente los sistemas de protección social e igualdad de oportunidades que construyeron los países del capitalismo industrializado desde la crisis de los años treinta hasta fines de los años setenta. La concepción del Estado intervencionista, regulador de la actividad económica y compensador de las desigualdades del mercado, así como la vigorosa presencia negociadora de la clase obrera frente a los capitanes de la industria, o la visión de esa clase como motor de la historia en el marxismo, abrieron camino a una nueva realidad, fundada en una concepción filosófica, política y económica que pone de relieve la espontaneidad del mercado para el ordenamiento económico y que exalta el papel del individuo, como ciudadano, en la vida política.

- 3 El nuevo discurso económico instalado en la cátedra, en la opinión pública y en los partidos políticos, junto a las políticas conservadoras (o neoliberales) que de él se desprenden, se extendió rápidamente a los países subdesarrollados. Desde comienzos de los ochenta, el Banco Mundial, el FMI, los Estados Unidos y la OCDE exigieron a los países de la periferia radicales ajustes estructurales en sus economías –pro-mercado y pro-em-presariales–, como condición necesaria para el acceso a financiamiento externo. América Latina, que en esos años vivía una grave crisis de endeudamiento externo, se vio obligada a impulsar esas reformas, las que transformarían profundamente el modelo de desarrollo que inspiró sus políticas públicas por más de cuatro décadas. La apertura comercial, una economía de mercado con Estado mínimo, el término de las políticas sociales universales y una macroeconómica de riguroso equilibrio fiscal, se convierten en los ejes que caracterizarán la estructura económica e institucionalidad en los países de la región. Desde los años ochenta el neoliberalismo da sus primeros pasos en América Latina para convertirse en una realidad durante los años noventa. Es preciso recordar sin embargo, que en Chile la construcción del neoliberalismo había comenzado a mediados de los años setenta, gracias a la perseverancia de los economistas formados en Chicago, a los empresarios que confiaron en esa transformación y a la fuerza de las armas que aportó el gobierno militar.
- 4 El nuevo modelo que hoy día fundamenta las estrategias económicas en todo el mundo ha provocado un inédito aumento de las desigualdades entre los países del Centro y de la Periferia y también ha profundizado las diferencias al interior de los países. En este momento me parece necesario hacer dos precisiones. La primera dice relación con la diferencia entre modelo y estrategia.
- 5 Todo modelo constituye una abstracción y como tal es una representación teórica de la realidad que extrae los componentes más esenciales de ésta. La estrategia, en cambio, se refiere a la forma concreta de implementación de los componentes esenciales que caracterizan al modelo. Por ejemplo, la apertura al mundo, en el caso chileno, ha sido muy radical y sin mediaciones. En países como Costa Rica o Brasil, dicha apertura ha sido más cuidadosa y paulatina, intentando proteger o compensar sectores de actividad que pudieran quedar vulnerables frente a la competencia internacional. No obstante, tanto Chile, como Costa Rica y Brasil se inspiran en el mismo modelo.
- 6 La segunda precisión se refiere al doble discurso o si se quiere a las diferencias entre retórica y realidad. Por una parte, el poder internacional, representado por Estados Unidos, OCDE, OMC, FMI y el Banco Mundial, exige a los países subdesarrollados, por ejemplo en el ámbito macroeconómico, políticas de equilibrio fiscal y rechaza la utilización de subsidios; por otra parte, sin embargo, los países industrializados mantienen sus cuentas fiscales altamente deficitarias y subsidian a los productores agrícolas con una gran cantidad de recursos, distorsionando así la competencia frente a los países subdesarrollados. Lo mismo sucede en los otros ámbitos del modelo, con exigencias de radicalismo para los países subdesarrollados mientras prima la moderación en casa.
- 7 Algo similar sucede al interior de los países subdesarrollados, en particular en lo que se refiere a las reformas pro-mercado. El ejemplo de Chile es muy expresivo para aclarar este punto. El discurso empresarial, político y de los economistas ha asociado el “éxito chileno” a las denominadas políticas de neutralidad, vale decir el mercado como asignador de los recursos sin la intervención distorsionadora del Estado. Sin embargo, nunca se dice que los principales ejes productivo-exportadores de nuestro país han

basado su solidez en los significativos subsidios que les entregó el aparato público. En efecto, el sector forestal ha tenido desde 1974 un generoso subsidio para las plantaciones; el cobre privado prácticamente no paga impuestos; el sector agropecuario recibe apoyos importantes en la producción; el salmón de cultivo, para la exportación, fue concebido por la Fundación Chile, la que hizo una notable inversión en investigación y desarrollo para luego entregar el negocio del producto al empresariado privado; la pesca de alta mar ha tenido una legislación muy generosa, con escasas restricciones para el cuidado reproductivo de la fauna marina; y, la quiebra de la banca privada en 1982-1983 fue absorbida por el aparato público y devuelta a los bancarios en condiciones muy generosas. Como el caso chileno se ha convertido en la referencia obligada del modelo neoliberal, y con éste de la políticas pro-mercado, bien vale la pena ser más riguroso y decir que las políticas neoliberales en Chile son pro-empresariales antes que pro-mercado, como sucede en todo el mundo.

- 8 La implementación del neoliberalismo ha generado una inédita concentración del ingreso en las familias ricas en todos los países del mundo, especialmente en Estados Unidos EE.UU., Europa del este, la República Popular China y América Latina. Curiosamente, casi la totalidad de los países, especialmente los subdesarrollados, crecieron mucho más, y con menores desigualdades en el período 1940-1980, vale decir antes que se implementasen las políticas de conservadurismo macroeconómico, achicamiento del Estado y apertura indiscriminada de sus economías.

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, destacó recientemente que:

“A lo largo del último cuarto de siglo se proclamó que la globalización y la liberalización de las fuerzas del mercado eran las puertas a una prosperidad sin precedentes. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento de esta visión. El comercio y la inversión se extranjera directa crecieron notablemente, pero la tierra prometida de las altas tasas de crecimiento percibe cada vez más como un espejismo. Paralelamente, las disparidades internacionales de los niveles de ingresos se han ampliado y las tensiones distributivas se han acrecentado tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados”.<sup>2</sup>

## Visiones sobre la igualdad

- 9 En este cuadro ha renacido la discusión en torno a la igualdad. Razones económicas, éticas, y políticas colocan a la igualdad en el centro del debate. Ya no es la polémica entre marxistas y defensores del capitalismo. Se trata hoy día de una discusión en el seno mismo del capitalismo realmente existente. Tampoco es una pura discusión económica en torno a la distribución del ingreso. En realidad, la reflexión principal tiene que ver con el contrato social, con la forma de cooperación de los individuos en sociedad. Si esta forma de cooperación no es equitativa, si no hay reciprocidad, si no existe ventaja mutua, la organización de la sociedad se encuentra en dificultades. El fundamento material de la desigualdad es económico, pero su trascendencia ética y política es insoslayable.
- 10 Para este trabajo quizás bastaría con las referencias descriptivas y autorizadas que vienen entregando el PNUD, el Banco Mundial y CEPAL sobre el mundo, América Latina y Chile en torno a las desigualdades en el ingreso, en la salud, educación, pensiones, entre pequeños

y grandes empresarios, etc. Sin embargo, la pertinencia de una rápida reflexión en torno al estado del arte sobre el tema permite aclarar que cuando se reivindica la igualdad, se debiera apuntar no sólo a los aspectos económicos-sociales, sino a los éticos y políticos. En segundo lugar, al recorrer a los filósofos políticos más relevantes se podrán encontrar referentes conceptuales y contrapuntos al pensamiento único existente en Chile. Y digo único, no por la pretensión de utilizar el léxico español o francés, sino porque en nuestro país la existencia de la visión neoliberal se ha convertido literalmente en un pensamiento único. El neoliberalismo tiene presencia monopólica en las aulas universitarias, en los encuentros empresariales, es dominante en los partidos políticos y se nos entrega cotidianamente por “la gran prensa”. Es este pensamiento el fundamento de las políticas públicas que se ha implementado en Chile en los últimos treinta años.

- 11 Con la publicación de *Teoría de la Justicia* de John Rawls, en 1971, se presenta el planteamiento filosófico más importante e influyente en defensa de la igualdad dentro del capitalismo. Se podría decir que Rawls es a la filosofía política lo que Keynes fue a la teoría económica. Ambos son los más grandes pensadores del Estado de Bienestar. El primero precisa los requerimientos políticos para que exista efectivamente “contrato social” en la sociedad liberal, mientras que el segundo fundamenta teóricamente la intervención económica del Estado y, en particular, el aseguramiento del poder de compra de los consumidores para que el capitalismo pueda neutralizar sus crisis recurrentes y reproducirse.
- 12 El tema de la igualdad está en el centro del pensamiento filosófico de Rawls. En efecto, la denominada “justicia como equidad” o “justicia distributiva” de Rawl se funda en dos principios que fundamentan la igualdad de libertades y de oportunidades en la sociedad: a) “Todas las personas tienen el mismo derecho a un esquema plenamente suficiente de libertades básicas iguales compatible con un esquema de libertades semejantes para todos”.<sup>1</sup>; b) “Las desigualdades sociales y económicas han de cumplir dos condiciones. En primer lugar, tienen que corresponder a oficios y puestos accesibles a todos bajo condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades; y, en segundo lugar, tienen que beneficiar grandemente a los miembros menos aventajados de la sociedad”.<sup>2</sup>
- 13 Ambos principios tienen, al final de cuentas, el propósito de eliminar las ventajas negociadoras que surgen en el seno de cualquier sociedad por acumulación de tendencias históricas, sociales y naturales. Ésta es la única manera de que exista un efectivo contrato social, sobre la base de un sistema equitativo de cooperación para el buen funcionamiento de la sociedad. En suma, la “justicia distributiva” en Rawls plantea la igualdad de oportunidades en un marco de igualdad de libertades. Esa igualdad de oportunidades exige que los individuos inicien su marcha en la vida contando con un reparto equitativo de “bienes primarios” para poder prosperar. Éstos, según Rawls, se agrupan en: iguales libertades básicas; oportunidades equitativas para acceder a cargos y posiciones institucionales, junto a ingresos y riqueza; y, el respeto a la dignidad de las personas. “La sociedad, los ciudadanos como cuerpo colectivo, aceptan la responsabilidad de mantener igualdad de libertades básicas y la igualdad equitativa de oportunidades, así como la responsabilidad de llegar a un reparto equitativo de los bienes primarios”.<sup>3</sup>
- 14 La concepción de Rawls sobre la justicia e igualdad en la sociedad liberal, en el período de auge del Estado de Bienestar, tuvo un reconocimiento generalizado, similar al de Keynes en el plano de la teoría económica. La crítica más sólida fue la de Nosick, quien rechaza de plano la reivindicación de la igualdad porque su sostenimiento, mediante la acción estatal para reducir las diferencias de origen garantizando “bienes primarios”, significa una

interferencia moralmente injustificable en la libertad individual.<sup>4</sup>Crítica que ha sido rebatida con el contra-argumento que si existe consenso en torno a la igualdad como moral y políticamente valiosa, las restricciones razonables a la libertad no serían consideradas onerosas por la sociedad.<sup>5</sup>En la actual etapa histórica, las posturas en favor de la igualdad, no sólo en la variante marxista sino en la de Rawls, enfrentan críticas y revisiones, las que provienen del individualismo posmoderno, del liberalismo económico austriaco y de la propia renovación del pensamiento socialista.

- 15 La filosofía de Michel Waltzer, intenta la defensa de la igualdad, pero reformulando el concepto. Rebate tanto las ideas igualitarias existentes en la cosmovisión marxista, así como en la concepción vigente en Rawls. Rechaza la idea de la “igualdad simple” que aboga por niveles de vida básicos y servicios sociales para todos. Según Waltzer no existen leyes universales de justicia. En cada esfera de la sociedad (económica, social, política, cultural, etc.) existirá un criterio específico de distribución justa. No habría, entonces, ningún principio general de distribución, como en Rawls. Es muy distinto, según Waltzer, el criterio para distribuir los honores públicos que para decidir quien debe recibir atención médica.<sup>6</sup>Surge así el concepto que denomina “igualdad compleja”, la que se corresponde con la existencia de distintas esferas de distribución: “La igualdad significa que ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto. De esta manera el ciudadano X puede ser escogido por sobre el ciudadano Y para un cargo político y así los dos serán desiguales en la esfera política. Pero no lo serán de modo general mientras el cargo X no le confiera ventajas sobre Y en cualquiera otra esfera – cuidado médico superior, acceso a mejores escuelas para sus hijos, oportunidades empresariales, etc-”.<sup>7</sup>
- 16 Amartia Sen, a su turno, afirma que más importante que los medios con que cuentan los individuos, aunque se vean beneficiados con los “bienes primarios” de Rawls, lo que verdaderamente importa para avanzar hacia la igualdad son las libertades. La equidad de bienes primarios no es tan relevante si se tienen en cuenta las enormes diferencias existentes en las capacidades personales y sociales. El centro de la cuestión está, entonces, en las posibilidades que tiene la gente para convertir las capacidades con que cuenta en realizaciones. Por tanto, más importante que la igualación de los “bienes primarios” en la reflexión sobre la igualdad, son las libertades (los grados de libertad) para convertir las capacidades en resultados efectivos, en realizaciones. Según Sen, existe una diversidad demasiado grande entre los seres humanos, de carácter natural o social. Por tanto, las personas menos dotadas o que tienen menor capacidad para utilizar los “bienes primarios” no podrán convertir los recursos a su disposición en resultados efectivos, aunque tengan la misma dotación de “bienes primarios”.<sup>8</sup>Es preciso aclarar, sin embargo, que el concepto de libertad en Sen es distinto al convencional. En éste la libertad tiene mucho que ver, aunque no absolutamente, con “el poder efectivo para conseguir aquello que uno elegiría”. En este sentido la libertad es trascendental para acercarse a la igualdad. No hay contraposición entre igualdad y libertad, sino al contrario: la igualdad se conquista a través de la libertad.
- 17 Finalmente, la igualdad, y en particular la visión de Rawls, ha recibido la crítica radical de Hayek, exponente máximo de la corriente austriaca en economía. Hayek apunta directamente a la “justicia distributiva”: “La justicia distributiva es radicalmente incompatible con un orden de mercado competitivo y con el aumento e incluso mantenimiento de la población y la riqueza... El principio de la justicia distributiva, según

el cual cada actor debe recibir lo que moralmente merece, carece totalmente de sentido en un orden extenso de cooperación humana”<sup>9</sup>(p. 188).

- 18 Hayek cree rebatir así los fundamentos de la Teoría de Rawls, destacando que no puede haber ninguna consideración moral para la cooperación en sociedad, descalificando la importancia de la justicia distributiva para la estabilidad política de la sociedad. Más aún, señala que deben aceptarse las disparidades existentes entre los individuos y asumir que el mercado establezca sin mediciones la remuneración material de cada individuo. Categóricamente afirma que: “Un mundo rawlsoniano jamás llegaría a la civilización, ya que al reprimir las diferencias habría paralizado la posibilidad de nuevos descubrimientos”.<sup>10</sup>

## Igualdad (desigualdad) en Chile

- 19 Me he atrevido a introducir este artículo con una somera revisión sobre la discusión en torno al concepto de la igualdad por varias razones. Primero, para mostrar la importancia que el tema ha alcanzado hoy día como consecuencia de la inédita acentuación de las desigualdades resultante del nuevo modelo neoliberal mundial, vigente desde hace veinticinco años. Segundo, la muerte del “socialismo real”, la situación incierta del capitalismo socialdemócrata y el virtual fracaso del neoliberalismo como proyecto nacional (aunque exitoso en la organización productiva y financiera transnacional), hace inevitable un vuelco hacia la filosofía moral y política, vale decir hacia las preguntas fundamentales. En tercer lugar, esta discusión es especialmente relevante para Chile, por varias razones, que se enuncian a continuación.

El cambio estructural, en la organización económica e institucional de Chile, se llevó a cabo antes que en el resto del mundo, convirtiéndose nuestro país en referencia positiva para el neoliberalismo.

La presencia del pensamiento neoliberal se encuentra muy consolidada en nuestro país, habiendo sido asumido por casi la totalidad de los científicos sociales, muy especialmente por los economistas.

- 20 La estrategia económica instaurada por la clase empresarial y los economistas, con el apoyo militar, ha sido valorada positivamente por los gobiernos democráticos de la Concertación. En realidad, el discurso del “crecimiento con equidad”, y las políticas públicas implementadas por los tres gobiernos de la Concertación, no se tradujeron en una modificación de la estrategia económica que inició el gobierno militar. El discurso sobre la equidad ha sido más bien retórico, habiéndose privilegiado el crecimiento.
- 21 Los resultados de la experiencia neoliberal en Chile tienen una importante diferencia con la del resto de los países de América Latina. Después del período destructivo de las bases productivas, de la organización social, política e institucionales de la economía y sociedad chilena (1974-1983), se inaugura una fase de elevado crecimiento económico y modernización del país. Éste abarca desde 1984 hasta 1997, con una destacada tasa de aumento anual del PIB de 6% anual la que, a partir de 1998 se reduce a la mitad. El crecimiento económico de Chile ha permitido reducir la pobreza, pero no ha significado una disminución de la desigualdad y, en particular, la distribución del ingreso ha empeorado.
- 22 El pacto político entre la derecha y la Concertación, que permitió el retorno a la democracia, se realizó sobre la base de la aceptación de la Constitución de 1980, aprobada

bajo el régimen de dictadura. Sin embargo, esta ley fundamental ordenadora de derechos y deberes, tiene restricciones de tal envergadura que ha servido para consolidar y ampliar la desigualdad económica y la desigualdad política.

## La desigualdad política y la Constitución de 1980

- 23 Como se sabe, la Constitución de 1980 permitía la designación corporativa de un quinto de los senadores sin elección ciudadana; establecía un Consejo de Seguridad con facultades de decisión frente a eventos que se estimasen de peligro para el país; y, le impedía al Presidente reemplazar a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Estas disposiciones constitucionales fueron recién eliminadas por el Parlamento a fines de 2004. Sin embargo, no se abolió el sistema electoral binominal, que es, en mi opinión, la base de la desigualdad política y de la desafección ciudadana en las elecciones, especialmente parlamentarias. En efecto, dicho sistema cierra totalmente las puertas a la representación parlamentaria de la tercera fuerza y le entrega a la segunda fuerza un grado de representación que no le corresponde.
- 24 El sistema electoral ha significado que la mitad de los ciudadanos no estén participando en el actual sistema político. Los más jóvenes se niegan a inscribirse en los registros electorales, otros ciudadanos se abstienen de votar y un grupo significativo sufraga nulo o blanco. La masiva ausencia del ejercicio ciudadano democrático es efecto, entre otras causas, del sistema binominal que obliga a la conformación de dos bloques políticos y que convierte las elecciones parlamentarias en un acto cuyos resultados están en gran medida predeterminados. Este hecho hace que las elecciones se decidan en los locales partidarios. En un alto porcentaje el diputado o senador elegido por alguno de los dos bloques políticos tendrá asegurada su silla en el Congreso.
- 25 Es evidente que la derecha se ha aferrado al sistema electoral binominal para asegurar una representación parlamentaria que sería sustancialmente más baja en un sistema proporcional. Con ello la derecha ha establecido un veto parlamentario en su favor, lo que hace imposible impulsar los cambios que la sociedad demanda en favor de una mayor equidad. Pero la Concertación tampoco ha hecho grandes esfuerzos por modificar el sistema electoral binominal, ya que ello le permite a los dirigentes tradicionales de sus partidos asegurar cuotas de poder e impedir el acceso de camadas jóvenes a las instancias de representación ciudadana y de dirección en el bloque de la Concertación. De hecho, en la negociación política con la derecha para modificar “ los enclaves autoritarios” el sistema electoral no se tocó.
- 26 La desigualdad política ha sido manifiesta en Chile durante el periodo democrático y los gobiernos de la Concertación. Actualmente nos encontramos con una proporción inmensa de jóvenes sin participación política y desafectos del sistema vigente; con un importante sector ciudadano opositor de la izquierda, sin representación parlamentaria y mínima presencia en el nivel municipal; y, el total desinterés por organizarse políticamente a eventuales fuerzas emergentes. Nos encontramos en el peor de los mundos. Porque nuestra desigualdad no sólo se encuentra en la esfera económica, sino que está arraigada en el sistema político. O sea, sin igualdad de libertades y, como veremos más adelante, sin igualdad de oportunidades, el Chile actual se encuentra muy lejos de “la justicia distributiva” rawlsioniana. Está distante de la “igualdad compleja” de Waltzer, ya que en nuestro país la desigualdad se acumula desde una esfera a otra: política, económica,

educacional, comunicacional, etc. La estrechez de libertades en todos los planos impide además aprovechar “las capacidades” de los individuos, diría Sen.

- 27 En realidad, el referente teórico para explicar el “modelo chileno” sería Hayek, aunque con matices. En efecto, así como la Constitución de 1980 no garantiza los derechos y libertades de todos los ciudadanos, existen pruebas manifiestas, que presentaremos más adelante, de que el libre mercado en Chile no ha sido tan neutral y ha beneficiado los intereses de una minoría de empresarios, limitando las oportunidades del resto de los agentes, ya sea empresarios o consumidores.

## La desigualdad económica y sus peligros

- 28 A comienzos del 2004, gracias al Informe de la OCDE sobre Chile, por primera vez se colocó el tema de las desigualdades en los medios de comunicación sin que causara escozor. El propio Ministro de Hacienda destacó el tema y, ahora, no sólo las ONG y la izquierda extraparlamentaria se refieren a un asunto olvidado por el gobierno. Los políticos de la Concertación y de la derecha, los economistas e incluso empresarios poderosos se manifiestan preocupados por las desigualdades existentes en Chile. La próxima contienda electoral ha obligado a los candidatos de la Concertación y de la derecha a opinar sobre el tema.

- 29 La preocupación de la OCDE es clara: “La búsqueda del crecimiento con equidad es apremiante en el contexto de las significativas y persistentes desigualdades sociales. En particular, Chile tiene unas de las distribuciones del ingreso más desiguales entre las economías emergentes”.<sup>11</sup>

El señalamiento de la OCDE confirma lo que Lagos dijera como candidato en su famoso discurso de Curanilahue: “debemos terminar con las desigualdades antes que ellas terminen por debilitar a la familia, la comunidad y la nación chilena”.

- 30 Lagos llamaba así la atención por la diferencia de oportunidades en la vida entre un niño nacido en La Dehesa y otro en La Pintana y la correlación existente entre esa brecha y una creciente delincuencia, drogadicción, violencia y narcotráfico. Consecuentemente, la lucha en favor de la igualdad, no debiera ser sólo una preocupación socialista, sino una materia de interés general porque el vertiginoso aumento de esos males sociales coloca bajo condiciones de inseguridad al conjunto de la ciudadanía. Lamentablemente, al final del gobierno de Lagos la delincuencia ha aumentado en la misma medida que las desigualdades se han profundizado y la desesperanza de los desfavorecidos se acrecienta.

- 31 El aumento de la inseguridad e inestabilidad expresan un debilitamiento del “contrato social”, de la cooperación para mutuo beneficio, entre los miembros de la sociedad. Pero, además, cuando prevalecen amplias desigualdades, se ve afectado el propio crecimiento. Existen estudios serios que demuestran que aquellos países con mayor igualdad tienen un crecimiento más elevado y sostenido en el tiempo. El *Informe del Banco Mundial 2003* reitera esta tesis. Las profundas desigualdades en educación y en salud, como es el caso de Chile, se traducen en un desaprovechamiento de los recursos humanos existentes en la sociedad, lo que impide potenciar de forma plena a la economía.

- 32 Ni el gobierno de Lagos ni los anteriores gobiernos de la Concertación han colocado en el centro de sus políticas públicas la reducción de las desigualdades, más allá del discurso. Es verdad que éstas no se reducen de un día para otro, pero la ciudadanía esperaba que dichos gobiernos se orientaran, con actos y medidas, hacia tal propósito. Sin embargo, se

ha privilegiado el crecimiento sobre la equidad; se ha valorado el diálogo con los poderosos antes que con los débiles; se ha preferido el buen entendimiento con los representantes del capital antes que con los líderes laborales; se ha preferido recabar opiniones de los grandes empresarios antes que de los pequeños. En suma, el propósito de avanzar en favor de la igualdad no se ha cumplido. Es por lo demás la percepción de la ciudadanía.

- 33 Carlos Huneeus<sup>12</sup>, basado en las encuestas de opinión pública del CERC, destaca lo siguiente: a) en diciembre del 2002 el 80% de los chilenos dice que los únicos beneficiados con el crecimiento son los más ricos; en cambio, en marzo de 1993, el 43% decía que el crecimiento los beneficiaba a todos; b) en julio del 2003 el 85% de los chilenos dice que el país está manejado por grandes intereses en su propio beneficio, en cambio, en junio de 1990 sólo un 39% de los chilenos decía que el país se manejaba en beneficio de grandes intereses. Estos son datos espeluznantes que revelan la percepción de la gente sobre la desigualdad en la economía y el poder político. Y, al mismo tiempo, que muestra la decepción de la ciudadanía con los gobiernos de la Concertación en el ámbito que nos preocupa.

## Reformas neoliberales, fundamento de las desigualdades

- 34 La estrategia económico-social, inspirada en el modelo neoliberal, establecido en Chile con las reformas de los economistas de Pinochet, ha permanecido durante los gobiernos de la Concertación. Es esta estrategia la que ha generado la profundización de la desigualdad. ¿Cuáles son estos ejes?
- 35 Apertura económica indiscriminada al mercado mundial. La apertura radical hacia el mercado internacional hizo perder vigor al sector industrial fundado en la demanda interna, permitiendo que el mayor dinamismo de la actividad económica se centrara en la producción y exportación de recursos naturales (cobre, forestal, pesca, agricultura moderna), bajo la dirección de los grandes grupos económicos locales y del capital internacional. Acrecentada la competencia internacional por la disminución de los aranceles y, en general, con la eliminación de medidas de protección para la industria interna, ésta se debilitó mientras los sectores productivos de bienes transables ( que sí recibieron subsidios internos y programas de apoyo a las exportaciones) se modernizaron y llevaron a cabo mejoras tecnológicas y de productividad. Se acentuó así la heterogeneidad estructural de la economía, con sectores de avanzada tecnológica, volcados al mercado internacional y sectores atrasados en condiciones de vulnerabilidad y centrados en el mercado interno.
- 36 Minimización del Estado y exaltación del mercado. Una concepción de un Estado reducido y limitado en sus capacidades de orientar la vida económica favoreció la privatización de todas las empresas productivas y de servicios y además limitado su papel regulador. El Estado ha actuado con debilidad para enfrentar la concentración económica, defender a los consumidores y trabajadores, proteger el medio ambiente y apoyar a los pequeños empresarios. Por otra parte, con un Banco Central independiente, una política macroeconómica de superávit estructural, con la apertura de la cuenta de capitales y la reducción de aranceles, se busca alcanzar la máxima “eficiencia económica” en favor de los agentes privados. La denominada neutralidad de la política pública –expresivo de ello

es el arancel único y el IVA uniforme-, entrega a las fuerzas del mercado la exclusiva responsabilidad del crecimiento. Pero, en la práctica esa política ha favorecido a los sectores más poderosos, vale decir a los grandes grupos económicos locales y a las empresas transnacionales, vinculados ambos al sector moderno de la economía: minería, forestal, pesca, agricultura de exportación, banca, comunicaciones y energía.

- 37 Política social y focalización. La política social abrió espacio de acción para que el sector empresarial ampliara sus actividades inversionistas hacia el área social. Han nacido así los sistemas privados de salud y previsión y se multiplican los establecimientos educacionales privados destinados a los hijos de familias de altos ingresos; paralelamente, permanece bajo la responsabilidad del Estado una oferta de menor calidad de estos servicios, dirigida a los grupos de bajos ingresos. Atendiendo a las políticas de superávit fiscal, con escasas cargas impositivas a las empresas, el Estado se ha limitado a focalizar los limitados recursos públicos en los sectores de extrema pobreza, renunciando a políticas sociales de universalidad.
- 38 La estrategia económica y la institucionalidad social, vigorosamente criticada por los demócratas durante la oposición a Pinochet, no han sido modificadas por los gobiernos de la Concertación. Es verdad que con el mayor crecimiento y el aumento del IVA en 1990, mejoró el empleo y la captación fiscal, lo que ayudó a la reducción de la pobreza. Pero, es preocupante que ese notable crecimiento en la década pasada no se haya repartido equitativamente; por el contrario, generó una concentración económica nunca vista en Chile. O sea, la mayor parte del crecimiento ha beneficiado en gran proporción al gran empresariado nacional y extranjero, con una elevada concentración patrimonial, razón importante para explicar la mala distribución del ingreso.

## Concentración patrimonial y desigualdad

- 39 La concentración patrimonial es la fuente primaria de la desigualdad en Chile. No sólo económica, sino social y con efecto político indiscutible. La revista *Forbes* coloca entre las mayores fortunas del mundo a Andrónico Luksic, Eleodoro Matte y Anacleto Angelini, ranking del que siempre estuvieron muy alejados los empresarios chilenos. Estos personajes y sus familias se convirtieron en ricos a nivel mundial, primero, gracias a la dictadura, y luego a la Concertación. No son los únicos que se han beneficiado de la apertura indiscriminada, de las privatizaciones, de un Estado timorato para regular y con “lo social” convertido en un negocio (AFP, ISAPRES, universidades y escuelas privadas). A estos poderosos los siguen otros de menor envergadura, pero también poderosos: Ricardo Claro, Alvaro Saieh, Sebastián Piñera, y los capitalistas extranjeros aglutinados en la Telefónica y Enersis, entre otros.
- 40 Los indicadores de concentración son evidentes.<sup>13</sup> a) 16 grupos económicos explican el 80% del producto nacional; b) entre 1994 y 2001 ha disminuido la participación de las ventas de las pequeñas, micro y medianas empresas desde 27% al 22% del mercado; c) Las colocaciones de la banca están fuertemente concentradas en el Banco Chile (18%), el que hace tres años absorbió al Edwards; el Banco Santander (24%), que también hace pocos años compró el Banco de Santiago; el Banco de Crédito e Inversiones (11%); y el Banco Hipotecario (7%), ahora convertido en BBVA, el más grande de España; d) el sector financiero profundiza su concentración patrimonial, gracias a las AFP, negocio que lucra con el ahorro previsional: en 1993 había veinte AFP, mientras hoy día sólo existen siete, las cuales manejan los 45.000 millones de dólares que capta el sistema privado de

previsión, además, con el peso que les da el dinero de los ahorristas eligen directores en las empresas donde ellos hacen sus inversiones; vale decir, con ese dinero los dueños de las AFP participan en los directorios de otras empresas; e) tres grandes multitiendas (París, Falabella, Ripley), y dos cadenas de Supermercados (Jumbo y Lider) dominan el mercado del consumo de ropa, electrodomésticos y alimentos, lo que les permite ahogar tanto a los pequeños empresarios como a los consumidores pobres. A los primeros, mediante fijación de precios de sus proveedores, plazos de pagos más largos por las mercancías, cobro por publicidad y, en general traspaso de todos los riesgos. A los segundos, mediante el cobro de tasas de interés usurarias, con las tarjetas de crédito emitidas por las propios grandes multitiendas. Así las cosas, un producto que se compra con ese sistema de crédito puede duplicarse al pagarse en un período de un año; f) en los productos para la salud sólo tres cadenas de farmacias (Cruz Verde, Ahumada y Salco-Brand) dominan el mercado, con evidente concertación de precios.

- 41 El agudo proceso de concentración económica ha colocado en difícil posición a las pequeñas empresas, especialmente a partir de 1998; es decir, cuando disminuye el ritmo de crecimiento de la economía. Por una parte, los gobiernos no han tenido una política que ayude a lo pequeños empresarios a enfrentar un mercado en que los grandes capitalistas los oprimen sobre la base de fijación de precios a las compras que les hacen. Por otra parte, bajo condiciones de bajo crecimiento, escasamente opera el derrame que las sostuvo antes de 1998 y, por tanto, la situación de desigualdad en que participan en éste se agudiza. Esto es lamentable, no sólo para las pequeñas y microempresas sino también para los trabajadores, ya que aquellas representan el 70% de la oferta de empleo. Ello explica que el desempleo persista en las actuales condiciones de recuperación. Curiosamente, cuando la economía alcanzó en 2004 una tasa de crecimiento del 5.8%, el desempleo se muestra superior que el años 2003 cuando el crecimiento fue menor al 3%.
- 42 Los gobiernos de la Concertación han tenido políticas insustanciales de apoyo y promoción de las pequeñas empresas. Los programas de la CORFO son básicamente pilotos y no masivos. Pero, lo más importante es que las reducciones de la tasa de instancia monetaria del Banco Central llegan al gran capital y no al pequeño. En efecto, con la tasa de interés del Banco Central que llegó a menos de un 2% en 2004, los grandes conglomerados obtenían créditos en la banca entre el 3% y 3.5%, con la opción de conseguir recursos vía emisión de bonos en Wall Street, con tasas similares gracias al bajo riesgo país. En cambio, los microempresarios debían pagar tasas de interés cercanas al 35% y los pequeños empresarios entre 20% y 25%, con nula posibilidad de acceso a recursos internacionales.
- 43 Por otra parte, la vinculación entre el poder económico y los medios de comunicación es manifiesta en Chile. El Grupo Matte controla la cadena de *El Mercurio* y el Grupo Saieh la cadena COPESA, ambas con revistas y diarios repartidos a lo largo de todo Chile. Por otra parte, Ricardo Claro controla el canal televisivo Megavisión, Piñera es el reciente propietario del Canal 11, mientras otros grupos económicos tienen influencias manifiestas en otros canales de televisión y radios. En estas condiciones el pensamiento único se convierte en incontrarrestable. Este pensamiento defiende precisamente, con toda su fuerza, la institucionalidad económico social que reproduce sus intereses y descalifica, oculta o ataca cualquier cuestionamiento a reformas mínimas que se le puedan introducir. En este caso, la concentración económica y su proyección a los medios es una expresión adicional de desigualdad que coloca en tela de juicio la transparencia informativa y el derecho de la ciudadanía a recibir informaciones objetivas y enfoques

interpretativos diversos. Los gobiernos de la Concertación han sido complacientes con la concentración económica. Algunas pruebas al canto:

- 44 Primero: su capacidad regulatoria ha sido débil e incluso, en algunos casos, como en CONAMA y en la Fiscalía Nacional Económica han debido salir los ejecutivos más críticos a las arbitrariedades de los poderosos. Los casos de Adriana Hoffman y Francisco Fernández son manifiestos. Lo es también el caso de la comercialización ilegal del alerce, que ha colocado en el tapete público las presiones que hace años recibe la CONAF, las que recién han salido a relucir gracias a la perseverancia de ambientalistas.
- 45 Segundo: el préstamo del Banco del Estado al Grupo Luksic fue paradigmático del desinterés gubernamental por la concentración patrimonial. Prestar a Luksic para que compre el Banco Chile y con esos recursos fusionarlo al Edwards tiene escasa posibilidades de justificación. A pesar de ello, tanto dirigentes de la Concertación como ministros del gabinete del Presidente Lagos defendieron tal operación y tampoco fue posible constituir una comisión investigadora en al Cámara de Diputados, a instancias de los pocos parlamentarios que repudiaron el hecho.
- 46 Tercero: el Banco del Estado, llamado hoy día BancoEstado, ha insistido en que su operatoria es similar a cualquier banco privado, lo que le ha servido para justificar el préstamo a Luksic. Sin embargo, esa concepción no permite cumplir con la función que tienen los bancos públicos en todo el mundo: apoyar a las pequeñas empresas con crédito barato.
- Cuarto: otro caso que apunta a la concentración, y en desmedro de la igualdad de oportunidades entre el gran capital y el pequeño, dice relación con la ley de pesca, dictada en el 2003, la que favoreció a las grandes empresas pesqueras y afectó a los artesanos.
- 47 Quinto: lo más grave, sin duda, es el hecho de que los superintendentes de instituciones regulatorias como de las AFP, ISAPRES, superintendencia de bancos, etc. entre otras, pasan al sector privado inmediatamente después que han dejado sus cargos. O, en otros casos, al revés, con personas que, después de desempeñar cargos gerenciales en empresas privadas, se han convertido en ministros o superintendentes. Estos perversos vasos comunicantes no ayudan a la democracia económica y se prestan a la corrupción.
- 48 Sexto: finalmente, es nulo lo que han hecho los gobiernos de la Concertación en favor de la democratización de los medios de comunicación. La tesis de que “la mejor política comunicacional es la que no se hace”, impuesta por Eugenio Tironi y Enrique Correa ha impedido confrontar la hegemonía del pensamiento dominante. Ello se expresa muy especialmente en el trato discriminatorio en el avisaje gubernamental, generoso con “la gran prensa” y virtualmente inexistente con el periodismo independiente.

## Brecha en el ingreso

- 49 Dada la alta concentración patrimonial existente en Chile la distribución del ingreso resulta dramáticamente mala. El *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003* del PNUD y el *Informe del Banco Mundial 2003* colocan a Chile entre los 12 países con la peor distribución ingreso en el mundo, entre Paraguay y Etiopía. Contraste irónico con la calificación que ubica a Chile entre los veinte países con mayor libertad económica y con un bajísimo riesgo país. El alto grado de desigualdad en el ingreso, medido por el coeficiente de Gini, puede compararse con países del este y centro de Europa: mientras nuestro país tiene un

coeficiente de concentración de 57,5, países como Dinamarca, Bélgica o Hungría presentan un coeficiente de 25. La comparación es mala para Chile.

- 50 La desigualdad en Chile se profundiza a partir de 1974 con la implementación de las reformas neoliberales. Pero, resulta impactante que entre 1990 y 2003 se profundizara la mala distribución. En efecto, en el 2003 el ingreso que captura el 10% más rico de los chilenos es 34 veces mayor que el que recibe el 10% más pobre; mientras que en 1990 la relación era 30 veces mayor. A título de comparación resulta abrumador constatar que en Japón, Corea y Dinamarca esa misma relación no supera el 10:1.
- 51 Se ha intentado demostrar que Chile no tiene tanta desigualdad, con el argumento que la brecha en los ingresos monetarios se reduce gracias a las transferencias sociales no-monetarias que entrega el Estado a los más pobres, como por ejemplo en salud y educación. Pero esas transferencias, en primer lugar, dejan mucho que desear, ya que es reconocido que la educación y salud para las personas de bajos ingresos son de bajísima calidad; en segundo lugar, esas transferencias también se hacían en dictadura; y, en tercer lugar, en los países con Estados menos sólidos que el chileno son muy superiores esas mismas transferencias. Por tanto, si se quiere mostrar el grado de desigualdad incorporando las transferencias no-monetarias habría que comparar las cifras actuales con las del gobierno de Pinochet, el que terminó con las políticas sociales universales, inventó el concepto de focalización y ese sistema de transferencias; y, por cierto, también, sería interesante hacer esa misma comparación entre Chile y otros países a escala mundial.

## Mala educación... para los pobres

- 52 El argumento monocorde que se viene escuchando en el país, desde hace varios años, es que con más y mejor educación se mejoraría la distribución del ingreso. Todos los candidatos presidenciales parecen jugar sus cartas a este argumento. Se trata, sin embargo, de un argumento parcial que intenta eludir la discusión sobre otros males que inciden más gravemente en la distribución del ingreso. Me atrevería incluso a decir que el asunto es al revés: la mala distribución del ingreso es responsable de la mala educación.
- 53 La cobertura educacional es elevada en nuestro país, con excepción de la educación preescolar. De manera que el problema educacional radica, en realidad, en la inmensa brecha de calidad entre la educación pública y la privada. O sea, la existencia de una educación para ricos y otra para pobres. En efecto, sólo el 8.5% de los estudiantes se encuentran en colegios particulares pagados y, por tanto la inmensa mayoría está inscrita en escuelas públicas o en privadas subvencionadas por el Estado.
- 54 Los resultados de la prueba SIMCE, que mide el nivel de conocimiento en lenguaje y matemáticas, pone en evidencia la brecha en favor de las escuelas privadas. Adicionalmente, la Prueba de Selección Universitaria del 2005 (PSU) mostró una marcada diferencia en los puntajes de los estudiantes según los ingresos familiares, el colegio del cual egresaron y la región en que viven. Los estudiantes con ingreso familiar inferior a 278 mil apenas superaron los 475 puntos; mientras que aquellos con ingreso familiar superior a los 2,5 millones obtuvieron cerca de 620 puntos (*El Mostrador*, 21-12-04). Para ver la consecuencia de tales resultados es bueno conocer la opinión de Mario Waissblush, ejecutivo de la empresa Invertec y director de la Fundación Chile. Destaca en *La Tercera* (28-04-04) que en los exámenes a profesionales para postular a su empresa, el 75% de los

candidatos reprueban las preguntas sobre raciocinio aritmético sencillo a nivel del último año de la enseñanza secundaria. Por otra parte, un reciente estudio de la Cámara de Comercio señala que el profesional universitario chileno tiene similar nivel de comprensión de lectura que un trabajador sueco, que no terminó su enseñanza secundaria. (*El Mercurio*, 01-07-04)

- 55 En suma, la calidad de la educación es especialmente mala para el 90% de los niños. No lo es para el 8,5 % de los niños de Chile, nacidos en familias ricas que se educan en colegios privados y por una razón muy simple: porque el gasto por alumno en colegios privados es de 2.772 dólares al año, mientras que el gasto público por alumno alcanza sólo a 600 dólares, vale decir cinco veces menos. Esta diferencia en recursos es la que facilita que los mejores profesores sean contratados por los colegios privados a los que se agrega infraestructura, bibliotecas y materiales de calidad. O sea, la desigual relación en la inversión entre colegios privados y aquellos financiados por el Estado es la que explica las brechas de puntajes indicadas arriba. Los argumentos de eficiencia o el mal uso de los recursos que se esgrime majaderamente no se refieren al centro de la cuestión.
- 56 La conclusión es obvia. Mejorar la calidad de la educación, para potenciar la inteligencia de todos los niños chilenos, pobres y ricos, obligaría a la sociedad a invertir a lo menos cinco veces más recursos en favor de las escuelas públicas o privadas con subvenciones estatales. Digo, a lo menos, ya que esa relación no toma en cuenta la desventaja que proviene del medio ambiente familiar y barrial que debiera ser compensado para que todos los niños comiencen su carrera en la vida en el mismo punto de partida.
- 57 Los gobiernos de la Concertación no se han atrevido a ponerle el cascabel al gato. Se han implementado tres reformas impositivas, pero todas regresivas: éstas afectaron a los pobres y no le hicieron mella a los ricos. Con Aylwin, el IVA subió desde el 16% al 18%. Con Lagos, hubo la reforma del 2001 para disminuir la elusión tributaria la que incluyó una baja de los impuestos para los deciles de mayores ingresos y, luego, el aumento del IVA desde 18% a 19% el 2003, para recuperar aquellos recursos que habían mermado por la disminución arancelaria en los TLC con Europa, Corea y los Estados Unidos.
- 58 En este ámbito, como en otros, la acción de los gobiernos de la Concertación ha sido contraria a la igualdad. Las tres reformas impositivas golpearon a la gente más modesta en una proporción mucho mayor que a los pudientes. Porque el IVA es el impuesto más regresivo y representa casi un 50% del total de la captación impositiva en Chile, lo que contrasta, por ejemplo con Estados Unidos en que ese impuesto alcanza apenas un 16% sobre el total. Además, los impuestos son bajos en Chile. Apenas un 17% sobre el PIB, mientras que en la media de la OECD es algo más de un 37%.
- 59 Consecuentemente, si se quiere mejorar la calidad de la educación el Estado deberá contar con mayores recursos para aplicarlos en favor de los niños de escuelas públicas. Para ello se necesita un compromiso y solidaridad nacional, ya que una buena educación para todos favorece no sólo la promoción social sino también apoyaría a los empresarios a competir mejor en el mercado nacional e internacional y, además, ayudaría a mediano plazo a reducir la delincuencia.

## Salud y desigualdad

- 60 La desigualdad en la salud es tan evidente como en la educación. La mortalidad infantil es catorce veces más alta en Puerto Saavedra que en Vitacura, mientras que en

Independencias es siete veces más alta que en Vitacura. Las expectativas de vida en zonas pobres son entre diez a veinte años inferiores en comparación a las ricas. Dos tercios de las horas médicas se destinan al sistema privado que cubre menos de un tercio de la población. Los recursos que por persona destina FONASA para atender a sus cotizantes y a los indigentes son varias veces inferiores a los de las ISAPRES. Sin embargo, los costos de administración de éstas son varias veces superiores a los de FONASA. Incluso, el servicio público muchas veces debe atender a los cotizantes de las ISAPRES, debilitando su responsabilidad con los más desamparados.

- 61 Las desigualdades en las condiciones de salud entre pobres y ricos y en los recursos para enfrentarlas entre el sector privado y público son manifiestas. Pero, a ello se agrega otra desigualdad que se presenta en el propio sector privado. Las ISAPRES no atienden a las personas más débiles porque no les resulta rentable. Por ser precisamente un negocio no aceptan a ancianos, embarazadas y a las personas que tienen enfermedades catastróficas.
- 62 El Plan Auge, que encontró tantas dificultades para su tramitación legislativa, resultó al final contrario al propósito de alcanzar una mayor solidaridad. En efecto, no se pudo lograr el objetivo que las personas de mayores recursos aportaran para el financiamiento de dicho plan.

## Vulnerabilidad de los trabajadores

- 63 Mejorar la distribución del ingreso necesita un movimiento sindical poderoso, altamente organizado y con capacidad de negociación colectiva. Ha sucedido lo contrario en Chile, y durante los gobiernos de la Concertación los trabajadores sin contrato han aumentado entre 1990 y el 2000 desde 18% al 23,2%. Si a ello se agrega la disminución de la tasa de sindicalización en más de 5 puntos en el mismo período y la reducción del porcentaje de trabajadores que pueden negociar colectivamente en 6 puntos, es posible explicarse la debilidad en que se encuentran los trabajadores chilenos.<sup>14</sup>
- 64 Muchos trabajadores se ven afectados por mecanismos empresariales que utilizan el subterfugio de hacer difusa la figura del empleador, utilizando numerosas razones sociales para eludir el pago de gratificaciones y cotizaciones previsionales. Junto a ello está el uso abusivo de la subcontratación –el denominado *outsourcing*– que en vez de utilizarse para funciones distintas a las normales (seguridad, aseo, etc.) se aplica en el giro oficial de la empresa. Con esta triquiñuela pueden coexistir en la empresa trabajadores que realizan las mismas labores, pero que pertenecen a una o varias empresas subcontratistas, lo que impide la sindicalización y la negociación colectiva. Gracias a estos mecanismos se establece una sucesión de contratos precarios de duración limitada, en los que, artificialmente, se les fija un término vinculado con un proceso productivo o una actividad que no corresponde con la realidad. Luego, vuelven a ser contratados, previo finiquito, completando un período de años sin estabilidad laboral. Con estos procedimientos y otros similares se ha acrecentado el trabajo precario en el país.
- 65 Los gobiernos de la Concertación han favorecido muy marginalmente a los trabajadores. Lo único destacable es el seguro de desempleo que, aunque poco generoso, apunta en una dirección positiva. Sin embargo, la reforma laboral propuesta durante el gobierno del Presidente Lagos no cumplió con dos temas que la diferenciaron a su campaña electoral con la del candidato Lavín. Por una parte, la reforma no ayudó a potenciar la negociación colectiva y, por otra parte, tampoco se cerraron las puertas a la patronal para contratar

trabajadores cuando éstos se encuentran en huelga. A esta negativa situación se agrega que el Ministro del Trabajo ha sido majadero en insistir en la flexibilidad laboral, definida de modo que debilitaría aún más los trabajadores. Con esa postura se apoya, de hecho, a la SOFOFA que entiende que los costos de la reactivación de la economía y la recuperación de las utilidades empresariales deben cargarse a los trabajadores, aunque se utilicen el eufemismo de que la flexibilidad ayudaría al aumento del empleo.

- 66 Finalmente, las arbitrariedades patronales son controladas en una medida muy limitada por el escaso número de inspectores del trabajo frente a una elevada suma de violaciones del Código del Trabajo. Adicionalmente, la Dirección del Trabajo muchas veces es coartada por los fallos de tribunales los que, por la vía del recurso de protección, dejan sin efecto las sanciones cursadas por la autoridad.

## Previsión y desigualdad

- 67 Las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP) nacieron con el discurso que responderían a la crisis del sistema público y que, sobre la base de aportes individuales de los cotizantes, darían plena satisfacción a los jubilados de nuestro país. En realidad, las AFP han entregado jugosas ganancias a sus dueños, ha construido lujosos edificios y pagan altos sueldos a sus ejecutivos. Esto ha sido posible gracias a la tasa de rentabilidad media anual de las AFP, que fue en el período 1997-2003 de 30%, más del doble que resto de las actividades económicas. Entretanto, la rentabilidad en favor de los cotizantes del sistema en el mismo período apenas supera el 6%, con cobros por administración cercanos al 20%.
- 68 Asimismo, el anuncio exitista de comienzos de la reforma previsional de que las AFP entregarían pensiones dignas a sus cotizantes ha resultado una completa falacia. A la fecha, la media de las jubilaciones entregadas por las AFP en el mismo periodo 1997-2003 es de \$114.000, mientras que el desvalorizado INP entrega una cifra similar a sus pensionados. Por cierto que, en un sistema en que se ha roto con el compromiso previsional solidario, los ejecutivos de alto nivel en el mundo privado habrán obtenido altas jubilaciones, probablemente los únicos. El sistema previsional vigente es una expresión evidente de la desigualdad que caracteriza a nuestro país.

## Apertura internacional sin compensaciones

- 69 Los tratados de libre comercio con la Unión Europea, los Estados Unidos y Corea abren oportunidades de mejor acceso para las exportaciones chilenas en esos mercados relevantes. Sin embargo, al no existir una política deliberada para avanzar en la producción de bienes y servicios procesados, es altamente probable que las fuerzas de las ventajas comparativas refuercen el patrón de especialización tradicional que caracteriza la estructura económica de Chile. Por tanto, si no hay un replanteamiento estratégico en el nivel productivo la inserción internacional por la que ha optado Chile ampliará su condición de exportador de recursos naturales e inhibirá la posibilidad de generar mayor actividad productiva en sectores de mayor valor agregado nacional. Ello limitará el crecimiento y la creación de empleo: es lo que destaca la OCDE, citando a los economistas Sachs y Warner: “las economías con alta proporción de recursos naturales de exportación tienden a crecer rápidamente después del inicio de la explotación, pero convergen hacia

una tasa de crecimiento más baja en el largo plazo”.<sup>15</sup>El mismo informe remite a Gylfason y Zoega, quienes destacan la correlación existente entre dependencia de los recursos naturales y la distribución del ingreso: “una fuerte dependencia de los recursos naturales afecta simultáneamente el crecimiento y la distribución del ingreso en forma negativa”.<sup>16</sup>

- 70 Así mismo, la apertura unilateral de aranceles y la apertura negociada, mediante tratados comerciales, ha colocado a los productores locales en situación de desprotección frente a exportadores mundiales. En Chile, la apertura ha sido indiscriminada, sin instrumentos de protección compensatorios frente a la baja de aranceles en sectores que aún no tienen adecuada capacidad competitiva, y sin atender debidamente la fragilidad de los pequeños empresarios manufactureros.

## La desigualdad: el verdadero “riesgo país”

- 71 Cuando se analiza la profunda desigualdad que existe en Chile se puede afirmar que el “riesgo país” potencial es alto. El aumento acelerado de la delincuencia, el impresionante aumento de los niveles de corrupción en las últimas décadas, la desafección política juvenil, el aumento del consumo de droga y otros males sociales no pueden explicarse si se observa el país con el ojo complaciente del que analiza sólo el orden macroeconómico o el crecimiento del producto.<sup>17</sup> El bajo “riesgo país” que asignan a Chile las empresas evaluadoras de Wall Street no considera la profunda desigualdad existente, ni las tensiones que pueden llegar a generarse en un plazo no tan lejano.
- 72 Por estas razones, enfrentar la desigualdad debiera colocarse en el centro de las preocupaciones políticas. Se requiere un compromiso nacional, un verdadero “nuevo contrato social”, para reducirla. Este contrato exige mayores recursos para atender las necesidades de los sectores postergados. El propio sistema tributario se caracteriza por promover la desigualdad ya que la captación impositiva se basa en más de un 50% en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que, en términos proporcionales a los ingresos de las personas, carga muy fuertemente a la gente más modesta. Por ello, para obtener mayores recursos y actuar con justicia distributiva, no se puede seguir apelando al aumento del IVA, sino habrá que afectar directamente a las empresas y eliminar las generosas exenciones impositivas que las privilegian.
- 73 Paralelamente, existen indicaciones evidentes que la estrategia económica vigente ya no genera el mismo dinamismo económico de mediados de los años noventa y ha agotado su capacidad de generar empleo. La economía basada en la producción de recursos naturales parece haber alcanzado ese límite al que se refiere la OCDE, y los sectores forestal, pesca y el cobre, que poseen altas tecnologías ya no ofrecen nuevos puestos de trabajo. Entretanto, la infraestructura de apoyo como el sector comunicaciones y la energía eléctrica viene haciendo ajustes muy radicales en disminuciones de personal para aumentar sus tasas de ganancia. Finalmente, la concentración en el sector bancario de los últimos años también se ha traducido en expulsión de trabajadores y aumento de ganancias. Es un error creer que la economía todavía puede crecer a elevadas tasas y además generar empleo sobre la base de los sectores productivos tradicionales y de las grandes empresas que los impulsan. Si se desea mayor crecimiento y nuevas oportunidades de empleo habrá que replantearse seriamente la estrategia de desarrollo, especialmente hoy día con una alta exposición a la economía internacional. .

- 74 Así mismo, una nueva Constitución es la condición política necesaria para recuperar la “igualdad de libertades” y avanzar hacia la construcción de una sociedad con “igualdad de oportunidades”. A lo menos se requiere la urgente modificación del sistema electoral binominal, para enfrentar la exclusión ciudadana y reducir la desafección política juvenil.
- 75 Enfrentar la desigualdad en Chile se ha convertido es un desafío ético, económico y político de primera importancia. Las demandas en favor de igualdad provienen de los pequeños empresarios; los trabajadores de las empresas productivas, de los servicios y el comercio; los funcionarios públicos; las temporeras, jubilados, ambientalistas y de los jóvenes; en fin, de todos aquellos que han quedado excluidos de los beneficios del crecimiento económico y han quedado al margen de la participación ciudadana. Además, tanto la propia ética como la razón económica y política requieren colocar la igualdad en el centro de las preocupaciones de los diseñadores y responsables de la política pública y de los representantes de la ciudadanía. Así debieran entenderlo el mundo político, los grandes empresarios, los ejecutivos públicos y privados de altos ingresos. Así debieran entenderlo los candidatos y las candidatas presidenciales.
- 

## NOTAS

\*. Escrito especialmente para *Polis*.

1. J. Rawls, *El Liberalismo Político*, Crítica, Barcelona, 1996, página 328.
2. *Ibíd.*
3. J. Rawls, *op.cit.*, p.223
4. Robert Nosick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford, Blackwell, 1974.
5. R. J. Arneson, “Contra la Igualdad Compleja”, en *Pluralismo, justicia e igualdad*, D. Miller y M. Waltzer (eds.), FCE, Buenos Aires, 1996.
6. *Pluralismo, justicia e igualdad*, *op.cit.*, *ibíd.*
7. Michel Waltzer, *Spheres of Justice*, New York, Basic Books, 1983.
8. Amartya Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
9. F. Hayek, *La fatal arrogancia. Los errores del socialismo*, Unión Editorial, Madrid, 1990, p. 188.
10. F. Hayek, *op. cit.*, p.129.
11. OCDE, p.10.
12. C. Huneeus, *Chile, un país dividido*, Catalonia, Chile, 2004.
13. Datos de concentración obtenidos de A. Gariazzo y R. Parrau, *Distribucion del ingreso en Chile y propuestas de corto y mediano plazo*, Cámara de Diputados, Oficina de Informaciones, 2003.
14. A. Gariazzo y R. Parrau, *op.cit.*
15. OCDE, *op.cit.*, p. 173
16. *Ibíd.*
17. El mejor estudio sobre el tema es de Patricio Orellana, “Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre” en *Polis* N° 8, volumen 3, 2004, Universidad Bolivariana de Santiago de Chile.

---

## RESÚMENES

El autor refiere al contexto de crisis del 'socialismo real' y en occidente al ataque conservador al Estado de Bienestar, para afirmar que ha existido un debilitamiento de las posiciones que históricamente lucharon por superar la desigualdad, y también una debilitación de la protección social. Y que a esto se añade un modelo económico que define las estrategias en todo el mundo y que ha provocado un inédito aumento de las desigualdades. Pero pese a este panorama, en el último tiempo habría renacido la discusión en torno a la igualdad. Se focaliza luego el texto en la desigualdad en Chile, siguiendo su historia a partir de las reformas neoliberales y analizando sus expresiones sectoriales, para advertir finalmente que es en esta desigualdad donde reside el verdadero 'riesgo país'.

L'auteur fait référence au contexte de crise du "socialisme réel" et en Occident à l'attaque conservatrice contre l'Etat-Providence, pour affirmer qu'il a existé un affaiblissement des positions qui ont historiquement lutté pour surmonter l'inégalité, ainsi qu'un affaiblissement de la protection sociale. A cela s'ajoute un modèle économique qui définit les stratégies dans le monde entier et qui a provoqué une augmentation inédite des inégalités. Mais malgré ce panorama, la discussion relative à l'inégalité aurait ressurgi ces derniers temps. Le texte se concentre par la suite sur l'inégalité au Chili, explorant son histoire à partir des réformes néolibérales et analysant leurs expressions sectorielles, pour constater finalement que c'est précisément dans cette inégalité que réside le véritable « risque pays ».

The author refers us to the context of crisis of 'real socialism' and in the West to the conservative attack to the Welfare State, to assert that there has been a weakening of the positions that historically struggled to overcome inequality, and a weakening of social protection. And to this is added an economic model that defines strategies worldwide and has caused an unprecedented increase in inequality. But despite this backdrop, in recent times the discussion on equality has revived. The text then focuses on inequality in Chile, following its history from the neoliberal reforms and analyzing its sectorial expressions to finally alert that it is in this inequality where the real 'country risk' lies.

## ÍNDICE

**Palabras claves:** desigualdad, riesgo país, protección social, reformas neoliberales

**Keywords:** inequality, country risk, social protection, neoliberal reforms

**Mots-clés:** inégalité, risque pays, protection sociale, réformes néolibérales

## AUTOR

ROBERTO PIZARRO

Economista chileno, Doctor (c) en Economía, ex Ministro de Planificación de Chile