

¿Habrá crecimiento con igualdad hacia el Bicentenario?.

Ruiz Encina, Carlos.

Cita:

Ruiz Encina, Carlos (2005). *¿Habrá crecimiento con igualdad hacia el Bicentenario?. Análisis del Año, (7), 35-59.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/httpwww.nodoxxi.cl/6>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pfDv/6o0>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

¿Crecimiento con igualdad hacia el bicentenario?

CARLOS RUIZ ENCINA

DE VUELTA EL VIEJO TEMA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Hoy en día las imágenes importan a menudo más que la propia realidad. Empero, por sorprendente que parezca, y a pesar de lo poco serio que puede parecer, en ocasiones esas imágenes acaban concitando la atención sobre ciertos aspectos desatendidos de la realidad. Ese es el caso del tema de la desigualdad, que en nuestro país ha atraído la atención de la política acaso más que la pobreza propiamente tal, problemas que, por cierto, junto al desarrollo, constituyen una vieja preocupación del pensamiento social.

Pero, ¿a qué se debe el retorno de este viejo tema? Más allá de las disgresiones teórico-metodológicas que quepan en torno a las estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo cierto es que éstas alcanzan creciente resonancia internacional y, sus apreciaciones críticas sobre el desarrollo social chileno, influyen de manera importante sobre la imagen del país. A ello se suman las visiones críticas que en el mismo sentido arrojan recientes informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Banco Mundial, en donde Chile aparece como uno de los países más desiguales de la región y del mundo en materia de ingresos. En definitiva, se trata de un problema de imagen internacional, vital para un modelo de crecimiento como el vigente en Chile, que ha apostado todo por su vinculación subordinada a los ejes más dinámicos del capitalismo mundial actual.

De tal suerte, en el reciente encuentro de los eventuales candidatos presidenciales de los dos principales conglomerados políticos con los mayores empresarios del país, la desigualdad se convirtió en un tema central. Incluso, se aborda de modo más claro por la figura de la derecha, quien llega a plantear alzas en las cargas tributarias para enfrentarlo, apartándose de las evasivas oficialistas que siguen aferradas a la insostenible tesis del crecimiento y la modernización educativa como vehículos de promoción social. El propio Presidente de la República señala en esta ocasión que el

problema alcanza ribetes preocupantes para la cohesión social, la estabilidad y la proyección del modelo de sociedad vigente.

Se instala una suerte de juicio al ciclo de crecimiento chileno en el exterior más desarrollado. La forma es aquella en la que comúnmente se abordan los problemas de la inequidad y la pobreza, esto es, desde perspectivas econométricas abocadas a su medición más que a la comprensión de las condiciones que producen tales fenómenos, las cuales remiten a las relaciones de poder en que se sustenta la dirección de los cambios económicos, políticos y socioculturales que experimenta la sociedad chilena en estas últimas décadas.

¿DE QUÉ SE ESTÁ HABLANDO CUANDO SE HABLA DE POBREZA? LA POBREZA ESTADÍSTICA

Mucho se repite que la pobreza en Chile se ha reducido en las últimas décadas de aplicación de recetas neoliberales. Esto lleva a pensar erróneamente en el éxito de la estrategia de focalización del gasto público iniciada por la dictadura militar y continuada prácticamente inalterada por los tres gobiernos de la Concertación. Pero al hablar de pobreza se suele obviar las consideraciones contenidas en su definición, por lo cual muchas veces se discute sobre una gran abstracción.

El tratamiento de la pobreza comúnmente se ha centrado en su identificación y medición. La primera busca discriminar al interior de la población entre personas pobres y no pobres. En Chile durante el régimen militar se realizaron los Mapas de Extrema Pobreza, a fin de caracterizar a los pobres y ubicarlos geográficamente. Se apela a datos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda y tienen como fundamento el lograr medir la capacidad que tienen los hogares para comprar ciertos bienes, como estimación de su ingreso permanente. Por otro lado, la medición de la pobreza busca estimar la magnitud e intensidad de la misma. Para ello distingue entre pobreza absoluta y relativa, no tanto en función de la definición misma de pobreza como en las interpretaciones del modo en que se forman socialmente las necesidades, es decir, asumiendo que éstas dependen del contexto histórico y cultural. Si el primer enfoque sostiene que las necesidades son independientes de la riqueza de los demás, y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto, el segundo plantea que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, por lo que la condición de pobreza depende del nivel de riqueza y el examen de la pobreza se remite de cierto modo hacia el problema de la desigualdad.

El sustento del enfoque relativo radica en que las personas tienden a percibir su propio bienestar en función del bienestar de los demás. Una persona con un nivel de ingreso determinado puede no sentirse pobre si vive en una sociedad de recursos limitados, pero si vive en una opulenta, sus ingresos pueden ser insuficientes para permitir que se integre en forma adecuada. Luego, el enfoque de la pobreza relativa relaciona a ésta con los problemas de la integración y la cohesión social. Es precisa-

mente esto lo que lleva a muchos a analizar la cuestión de la pobreza como un subconjunto del fenómeno mayor de la desigualdad en la distribución del ingreso. Incluso se enfatiza en que no basta considerar la pobreza como un problema de distribución del ingreso, sino que además es necesario tomar en cuenta los factores sociales, culturales e históricos que afectan la determinación de los niveles mínimos de vida en una sociedad.

De aquí que se considere a la pobreza en función de la noción de “privación relativa”. Partiendo de la idea de que la pobreza depende de la riqueza general, y asumiendo que ésta no es constante en el tiempo, se sostiene que el umbral para identificar a los pobres debe definirse en función del nivel general de ingresos. Así, la medición de la pobreza siempre tomará en cuenta los nuevos bienes y actividades necesarios para participar adecuadamente en la sociedad, según crece el nivel general de vida. De ahí que el estudio de la pobreza relativa se centra en el ingreso per cápita y sobre esa base realiza comparaciones entre países y personas. Sus fundamentos residen en los postulados básicos de la teoría microeconómica del consumidor,¹ y suelen asumir el hogar como unidad de medición, lo que acarrea algunas limitaciones.² Pese a ello, este método es muy usado a nivel internacional, entregando la base para comparaciones entre países.

De cualquier modo, las definiciones que se requieren han de ser dinámicas. Los niveles sociales de lo que significa un “buen vivir” cambian con el tiempo. Decir que un niño que limosnea en las calles es menos pobre que antes porque ahora usa zapatillas y antes andaba descalzo es, a lo menos, poco riguroso, puesto que ello en nada cambia lo sustancial de su situación: sigue pidiendo limosna en las calles y su vida siguen siendo precaria y desprovista.

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD,³ existen tres perspectivas para abordar el tema de la medición de la pobreza. La perspectiva del ingreso o línea de pobreza estipula que una persona es pobre sólo cuando su nivel de ingreso es inferior a un nivel definido generalmente en términos de una canasta de alimentos, configurada a partir de requerimientos nutricionales mínimos para una persona; esta es la metodología utilizada por Mideplan para calcular los niveles de pobreza e indigencia existentes en Chile. Por su lado, la perspectiva de las necesidades básicas

¹ Estos apelan a los axiomas de elección racional según los cuales una persona tiene mayor bienestar si puede aumentar la utilidad de su ingreso, lo que logra consumiendo más bienes a precios constantes.

² Al considerar al ingreso solamente como sueldo se dejan de considerar otros factores que afectan la riqueza de las personas, como la producción para autoconsumo, el tratamiento del ocio (las personas también valoran el no trabajar) y el consumo de bienes públicos. Por otro lado, al utilizar al hogar como unidad de análisis, hay elementos que dificultan la interpretación de los datos, como la composición mínima de los hogares y la presencia de economías de escala (por ejemplo, el consumo de una persona adulta difiere mucho del consumo de un niño o un recién nacido).

³ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, Madrid, 1997.

define a la pobreza como la privación de los medios materiales para satisfacer mínimamente las necesidades humanas, lo que además de la falta de ingreso privado incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros como empleo y participación. Por último, en la perspectiva de capacidad la pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades u oportunidades básicas que varían desde elementos físicos (nutrición, vestimenta) hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad; así se concilian los conceptos de pobreza absoluta y relativa, al considerar que la privación relativa de ingreso puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.

La idea básica del enfoque que emplea la noción de línea de pobreza -como ocurre con las estadísticas oficiales en Chile- es definir un umbral monetario mínimo como límite para cuantificar la pobreza en una población determinada, estimando el costo de una canasta de alimentos que cumpla con mínimos requisitos calóricos. Según este método, un individuo es pobre si su nivel de ingreso está por debajo de un nivel equivalente a dos canastas alimentarias básicas, llamado línea de pobreza; e indigente, si su ingreso no le permite satisfacer sus necesidades alimentarias, o sea, gana menos que el costo de una canasta alimentaria básica, llamada línea de indigencia.

Para aplicar estos criterios se emplea la información recabada a través de diferentes instrumentos. En Chile se usa principalmente la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), herramienta básica en la formulación del diagnóstico y la evaluación del impacto de la política social en los hogares, así como de los programas que componen el gasto social. Esta encuesta proporciona información acerca de las condiciones socioeconómicas de los diferentes sectores sociales del país, sus carencias más importantes, la dimensión y características de la pobreza, así como la distribución del ingreso de los hogares. En la zona urbana un hogar se considera pobre cuando su ingreso monetario per cápita es inferior a 2 veces el valor de una canasta básica de alimentos, lo que supone que las familias pobres consumen el 50% de sus ingresos en satisfacer sus necesidades alimentarias, y la exigencia de 2 canastas básicas para cada integrante del hogar como límite de pobreza pretende considerar además las necesidades no alimentarias. En la zona rural, en cambio, un hogar es pobre cuando su ingreso monetario per cápita es inferior a 1.75 veces el valor de una canasta básica de alimentos, pues aquí los gastos en servicio tienen menor importancia. Por otro lado, un hogar se considera indigente si su ingreso per cápita es inferior al valor de una canasta básica de alimentos. El valor de la canasta básica de alimentos en la zona rural es inferior a su valor en la zona urbana. ¿Cómo se determina esta canasta básica? La CEPAL establece una canasta básica de alimentos que representa un consumo mínimo de 2,176 kcal. diarias por persona, y lo distribuye en un grupo de alimentos afín a las costumbres y precios de cada país.

Bajo este parámetro, según las estimaciones de la Encuesta CASEN de 2003, en Chile existen 2.9 millones de personas que disponen de menos de \$43.712 mensuales para vivir. Desde 1987 Mideplan determina la línea de la pobreza conforme a esta Canasta de Satisfacciones de Necesidades Básicas, conformada en base a patro-

Cuadro 1

Evolución de la pobreza y la indigencia (% de población)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Pobreza	36,8	32,6	27,5	23,2	21,7	20,6	18,8
Indigencia	12,9	8,8	7,6	5,7	5,6	5,7	4,7

FUENTE: División Social Mideplan, a partir de la Encuesta CASEN 2003.

nes de consumo de una sociedad que disponía de un ingreso per cápita equivalente a la mitad de actual. De este modo, la disminución de la pobreza de un 20.6 a un 18.8% de la población que indican las estadísticas oficiales, habla de familias que suben su ingreso per cápita de \$44.000 a \$50.000 y dejan de ser pobres.

La insuficiencia y el poco realismo de dicha medición permiten apelar a otros enfoques para el estudio de la pobreza. El enfoque del desarrollo humano elaborado por las Naciones Unidas entiende por tal el proceso de ampliación de las opciones de la gente, así como la elevación del nivel de bienestar logrado. Según esta perspectiva la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano. El PNUD ha desarrollado un Índice de Desarrollo Humano para medir la pobreza desde esta óptica más amplia y vinculante.⁴ Los resultados de su informe entregados este año, sobre la base de datos de nuestro país correspondientes al año 2002, sitúan como principal factor inhibitorio de mejores calificaciones en dicho índice a la desigual distribución del ingreso.

En fin, considerando que en nuestro país más de 9 millones de personas cuentan con ingresos inferiores a \$100.000, que según diversos informes internacionales divulgados este año somos una de las 10 economías con peor distribución del ingreso en el mundo, que existen barrios para ricos y barrios para pobres y que las condiciones de trabajo son cada vez más precarias, se tiene que los niveles reales de pobreza en Chile son mucho más elevados de lo que estas estadísticas estipulan, según las cuales un hogar de cuatro personas que percibe un ingreso sobre \$175.000 mensuales no es pobre.

La misma Encuesta CASEN 2003 indica que la pobreza disminuyó desde un 20.6 a un 18.8% con respecto al año 2000, y que la indigencia también descendió desde un 5.7 a un 4.7% (ver Cuadro 1). Esto equivale a una población de 2 millones 907 mil personas en situación de pobreza, de las cuales 728 mil se encuentran en la indigencia.

⁴ Uno de los principales teóricos del desarrollo humano, consultor de la ONU y uno de los artífices del Índice de Desarrollo Humano es el premio nobel de economía de 1998 Amartya Sen, puntal en la crítica a la economía clásica del bienestar y sus supuestos acerca de la movilización de los agentes económicos a partir de la lógica racional de maximización del beneficio personal.

El gobierno celebró estos resultados ya que, según los parámetros estadísticos utilizados, los niveles de pobreza desde 1990 a la fecha se han reducido casi a la mitad y la indigencia -por primera vez en los últimos 8 años- presenta una disminución significativa que en la última medición comprendió a 121.100 personas.

Aún teniendo en cuenta el déficit social heredado del régimen militar, a pesar de los avances en la erradicación de la pobreza es necesario agregar algunas consideraciones para asumir de un modo más realista estas estadísticas, comprometiendo la orientación de cualquier política pública vinculada a la marginalidad y las precarias condiciones de vida que debe soportar un sector importante de los chilenos.

En primer lugar, la llamada línea de pobreza no da cuenta de la cantidad real de pobres en Chile. Como se dijo, la pobreza se mide a través del método de ingreso o costo de las necesidades básicas por el cual una persona se considera pobre si sus ingresos no llegan al umbral de \$43.712 en la zona urbana y \$29.473 en la zona rural; en tanto la línea de indigencia establece el ingreso mínimo necesario por persona para satisfacer sólo sus necesidades alimentarias en \$21.856 en la zona urbana y \$16.842 para la zona rural (ver Cuadro 2). El problema es que la línea de la pobreza se ha convertido en un parámetro que, a estas alturas, sólo sirve para realizar comparaciones estadísticas históricas, pero no representa los requerimientos mínimos de una persona para vivir, reduciendo en forma artificial a la población que se encuentra en situación de pobreza en Chile.

Considerando que la economía en los últimos 14 años creció en un promedio anual sobre el 5.5% y que el ingreso per cápita aumentó notablemente, se debería elevar ostensiblemente la línea de pobreza. Cuando se dice que un poco menos de uno de cada 5 chilenos son pobres, se comete un error técnico y violenta la dignidad de las personas. En rigor, no tenemos un 18.8% de la población en situación de pobreza sino que bajo una línea de pobreza estadística, relacionada con las pautas de

Cuadro 2
Valor líneas de pobreza e indigencia 1990-2003
(pesos de noviembre de cada año)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Línea de pobreza							
Zona urbana*	18.594	28.750	30.100	34.272	37.889	40.562	43.712
Zona rural**	12.538	17.362	20.295	23.108	25.546	27.349	29.473
Línea de indigencia							
Zona urbana*	9.297	12.875	15.050	17.136	18.044	20.281	21.856
Zona rural**	7.164	9.921	11.597	13.204	14.598	15.628	16.842

* Dos canastas básicas de alimentos / ** 1,75 veces el valor de una canasta básica de alimentos.

FUENTE: División Social Mideplan, a partir de la Encuesta CASEN 2003.

consumo de 1986. Siendo más precisos, las conclusiones de la Encuesta CASEN sólo permiten decir que algo más de 2.9 millones de chilenos cuentan con menos de \$43.712 para sobrevivir. Pero cualquier persona, sólo para movilizarse mensualmente, requiere al menos \$20.000. ¿Cómo podría entonces, con el magro ingreso restante, alimentarse, vestirse, asearse, pagar un arriendo y cancelar las cuentas de los servicios básicos? Un simple ejercicio de presupuesto familiar podrá detectar el drama en que vive un gran porcentaje de hogares chilenos. Considerese un hogar representativo compuesto por 2 adultos y 2 niños y/o adolescentes (cercano al promedio de 3.76 personas por hogar en Chile), y se tendrá que, para no ser considerados pobres, deberán generar ingresos por más de 174.848 al mes. Pero con tal cantidad, las personas que componen dicho hogar, apenas alcanzan a satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas, a transportarse al límite y pagar los servicios básicos. Ello suponiendo que los gastos en salud (consultas, intervenciones, medicamentos) y educación (mensualidad, útiles escolares, uniforme) los cubre el Estado. Por cierto, esas personas no tendrán derecho a recrearse, llamar por teléfono, equipar sus viviendas, fumar o beber alcohol ni tener una dieta variada.

Aún peor, si se incorporan elementos de dignidad mínimos, tenemos que el 60% de la población -equivalente a 9 millones de personas- tiene serias dificultades para ello, considerando que reciben menos de \$100.000 para sobrevivir. Lo anterior toma en cuenta los ingresos adicionales por los subsidios monetarios que entrega el Estado, tales como las Pensiones Asistenciales, el Subsidio Único Familiar, las Asignaciones Familiares, el Subsidio de Agua Potable y el Subsidio de Cesantía. Si se considera la situación del decil más pobre -alrededor de 1.5 millones de chilenos- se tiene que cada miembro de los hogares que lo componen cuenta con poco menos de \$15.000 para sus gastos y algo menos de \$20.000 si se incluyen los subsidios (ver Cuadro 3).

En segundo lugar, en la idea de interpretar en forma más realista estas estadísticas, hay que agregar que la acentuada desigualdad en la distribución del ingreso existente provoca que los pobres se sientan más pobres. Para la encuesta CASEN, la desigualdad se reduce levemente y la diferencia entre los ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre cae de 15.5 a 14.5 veces respecto al año 2000, situación que se acorta aún más si consideramos el aporte de los subsidios monetarios y no monetarios. Pero, si se examina la evolución de la desigualdad desde 1990 hasta la fecha, es claro que el problema sigue sin solución. De hecho, en 1992 la diferencia entre los ingresos recibidos por el quintil más rico y el más pobre era de 13.2 veces, bastante menor a las 14.5 veces de la actual medición (ver Cuadro 4). Por lo demás, la acentuada desigualdad debería ser un insumo adicional para medir la pobreza. Si bien la línea de la pobreza da cuenta -aunque en forma irreal- de la pobreza absoluta, la magra distribución del ingreso revela la pobreza relativa, notoria en sociedades fragmentadas como la nuestra, en donde abunda la exclusión y la inequidad. Gracias a ella los pobres se sienten aún más pobres.

En tercer lugar, la pobreza no es sólo carencia de ingresos, sino un fenómeno

Cuadro 3
Ingreso per cápita por hogar y per cápita según decil de ingreso,
2003 (en pesos)

Decil	Ingreso autónomo por hogar	Tamaño medio del hogar (personas)	Ingreso autónomo per cápita	Ingreso monetario per cápita*
I	63.866	4,31	14.818	19.827
II	144.442	4,42	32.679	35651
III	191.812	4,20	45.670	48.168
IV	250.284	4,18	59.877	61.881
V	291.995	3,85	75.843	77.516
VI	348.773	3,66	95.293	96.616
VII	437.417	3,57	122.526	123576
VIII	568.279	3,43	165.679	166.388
IX	810.931	3,19	254.210	254.610
X	2.177.245	2,83	769.345	769.511
Promedio	528.507	3,76	140.560	142.497

* Incluye los diferentes subsidios monetarios

FUENTE: Fundación Terram, a partir de datos entregados por Mideplan.

multidimensional que corresponde a una superposición de desigualdades que generan un círculo vicioso, en donde se juntan la exclusión laboral, económica, institucional, cultural y territorial. Así lo refleja un estudio del Hogar de Cristo,⁵ revelando que la pobreza se asocia con hambre y falta de alimentos (45.1%), carencia de empleo (44.1%), de vivienda (35.3%), necesidades básicas no cubiertas (29.4%), sentimientos de soledad, tristeza, desesperanza y vacío (28.4%), como principales razones.

Por su lado, Libertad y Desarrollo realizó un seguimiento de los hogares considerados por las mediciones de Mideplan,⁶ para apreciar los efectos de las políticas

⁵ El estudio “Radiografía Humana de la Pobreza”, realizado en 2004 por la Unidad de Desarrollo y Estudios del Hogar de Cristo sobre los mismos beneficiarios de los programas brindados por ésta entidad, entrega antecedentes sobre las dimensiones y causas de la pobreza. De un universo de 1020 entrevistados en 102 asambleas a nivel nacional (10 o más participantes en las 13 regiones) considera adultos mayores, discapacitados, jóvenes en riesgo social, mujeres, pobladores de campamentos y personas de la calle.

⁶ Se trata de la realización de una encuesta panel, que sigue en el tiempo a los mismos hogares representativos escogidos por Mideplan.

Cuadro 4
Evolución de la distribución del ingreso autónomo, según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990-2003 (%)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
I	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,6	2,7
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,7	3,6
IV	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5	4,7
V	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3	5,7	5,5
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,5	6,6
VII	7,8	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,3
VIII	10,3	10,4	10,6	11,1	11,0	10,5	10,8
IX	15,2	14,8	15,4	15,5	16,0	15,2	15,3
X	42,2	41,9	41,9	41,6	41,3	42,3	41,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Relación 20/20 (primer quintil/ quinto quintil)	14,0	13,2	14,3	14,6	15,5	15,5	14,5
Relación 10/10 (primer decil/ décimo decil)	30,1	27,9	32,2	32,0	34,4	38,5	34,3

FUENTE: Mideplan, Encuesta CASEN 1990-2003.

sociales y los ciclos económicos sobre el bienestar. El estudio arrojó que el 38% de las personas que eran indigentes en 1996 dejaron de serlo el 2001. Otro 40% dejó la indigencia, pero mantuvo la condición de pobreza. Además, de las 850 mil personas que eran indigentes en 2001, el 47% no era pobre en 1996. En ese lapso un 29% adicional cayó desde la pobreza a la indigencia. En estas salidas y entradas en la indigencia el empleo juega un papel crucial. Entre los hogares que eran indigentes en 1996 y que en 2001 habían abandonado la pobreza, el número de ocupados por hogar prácticamente se duplicó. En cambio, entre los que de una situación de no pobreza pasaron a la indigencia en ese tiempo, el número de personas empleadas cayó casi en un 60%. Esto sugiere que, simultáneamente, hay altas tasas de entrada y salida de la pobreza y la indigencia.

Luego, reducir la indigencia estadística es importante, pero no suficiente. No asegura la integración social ni una superación de la marginalidad y exclusión. La alta movilidad de quienes viven en pobreza e indigencia muestra lo complejo que

resulta superarla de modo estable. Hay limitaciones sociales, económicas, y también culturales. Inciden allí muchas formas de segregación social, como ocurre en la educación, la vivienda, la salud y la cultura, y por la dureza de ciertos prejuicios sociales. La arraigada asociación de la pobreza con la delincuencia, la flojera, la violencia o la suciedad, entre otras, lo ilustra. Ello redundando en una débil cohesión social, en una sociedad segmentada, con tensiones entre distintos sectores sociales y con una exclusión geográfica-territorial creciente.

El grado de precarización en el mercado de trabajo, en cuanto a salarios, jornada laboral y protección social, la segregación socio-espacial existente en las ciudades con barrios para pobres y barrios para ricos, la dependencia de los subsidios estatales a que muchos deben someterse y la pésima calidad de vida que la mayoría debe acatar para ser funcional al sistema, plantean dudas sobre las posibilidades de superar la pobreza real.

LAS DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD EN CHILE

La pobreza es un flagelo que ha acompañado a Chile a lo largo de su historia cruzando los distintos modelos de desarrollo, los cuales han sido incapaces de acabar con él. Sin embargo, ha habido situaciones mejores y peores a lo largo de la historia de Chile. En los años setenta, la modesta economía chilena pudo exhibir en el contexto regional la segunda mejor distribución del ingreso: la chilena era una de las sociedades con mayor igualdad social. Hoy, tras poco más de treinta años, Chile es el tercer país de América Latina con la peor desigualdad social.

Peor aún. El informe sobre Desarrollo Humano 2004 nos ubicó entre los 10 países con mayor grado de desigualdad en el planeta, según el coeficiente Gini,⁷ sólo superado por países más pobres (ver Cuadro 5). Mientras el 20% de la población con menos recursos sólo consigue el 3.3% de los ingresos, el 20% más acaudalado obtiene el 62.2% de la torta nacional. Además, nuestro país se encuentra en 7mo. lugar en lo que se refiere a concentración de ingresos del 10% más rico de la población, con un 47% del total, y en el 1er. lugar si sólo se consideran los 120 países con un desarrollo humano alto y medio.

Tal es la desigualdad que, si se ordena a la población en veintiles según ingreso per cápita (cada veintil equivale a alrededor de 750.000 personas), se puede observar que el 5% más rico recibe ingresos 209 veces más altos que el 5% más pobre. Esta situación se ha agudizado en la última década, pues en 1990 esta brecha llegaba a 130 veces. Desde entonces, mientras el grupo de más pobre aumentó sus ingresos en 1%, los del veintil más rico crecieron en 62%, o sea, los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres.

⁷ El Coeficiente Gini se usa para medir los niveles de desigualdad en un país. Toma el valor 0 si hay una perfecta igualdad y el valor 100 si existe perfecta desigualdad entre los ingresos de las personas.

Estos antecedentes se suman a las apreciaciones de organismos como el Banco Mundial y la OCDE, que indican que en Chile se agudiza la desigualdad en la distribución del ingreso⁸ (ver Cuadro 6). Es que, pese al continuo crecimiento de la economía chilena en los últimos años, el supuesto “chorreo” continúa ausente. Por el contrario, opera un fenómeno de creciente concentración en los mercados.

Según los resultados de 548 compañías para el año 2003, las ganancias promedio de las empresas se elevaron en un 83%, destacando Copec (grupo Angelini) con US\$519 millones de utilidades, el holding de inversiones Quiñenco (grupo Luksic) con US\$300 millones y la Minera Escondida (norteamericana) con US\$529 millones, casi 4 veces lo obtenido en 2002. Además, las ganancias de las sociedades anónimas chilenas anotan en el primer semestre de 2004 un alza del 35% en sus ganancias. Lo particular de esto es que se hayan podido alcanzar tales cifras en un país con una enorme deuda social y con sueldos extremadamente bajos. De hecho, el 60% de los chilenos cuenta con menos de \$100.000 para satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna.

Hoy sólo 27 empresas concentran el 50% del valor total de las exportaciones. De éstas, las 10 principales concentran el 35.3%. Sólo 16 grupos económicos explican el 80% del PIB. Cuatro bancos dominan el sector financiero, siete AFP

Cuadro 5
Los diez países con peor distribución del ingreso en el mundo

País	Coefficiente de Gini
Namibia	70,7
Lesotho	63,2
Bostwana	63,0
Sierra Leona	62,9
Rep. Centroafricana	61,3
Swazilandia	60,9
Brasil	59,1
Colombia	57,6
Chile	57,1

FUENTE: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2004, PNUD.

Cuadro 6
Coefficiente de Gini Chile 1968-1994

Año	Coefficiente de Gini
1968	45,6
1980	53,1
1990	55,9
1994	56,5
1998	58,0
2002	57,1

FUENTE: Banco Mundial, Apéndice Estadístico *Inequality in Latin America and Caribbean*, 2003.

⁸ En el informe del Banco Mundial “Inequidad en América Latina y el Caribe: ¿quebrando la historia?” presentado a fines del año pasado se consigna un aumento de 1.4 unidades en términos del mencionado coeficiente de Gini entre 1990 y 2000, así como un aumento de un 1.3% en la brecha entre el quintil más rico y el más pobre en el mismo lapso.

manejan los US\$45.000 millones que capta el sistema privado de pensiones, dos empresas controlan el 54.3% del mercado de los supermercados, una sola controla el 78% del mercado del azúcar, una sola capta el 75% del mercado de la telefonía fija, sólo dos empresas controlan casi el 70% del negocio de la generación eléctrica, una detenta el 75% del mercado de detergentes, una sola el 89% del negocio de las cervezas, una empresa tiene el 88% del mercado de tráfico aéreo de carga y el 70% de pasajeros, una sola el 98% del mercado de cigarrillos, etc. Por otra parte, cuatro empresas chilenas se ubican entre las 2 mil más grandes del mundo, según Forbes (Antarchile, del grupo Angelini; Banco de Chile, de la familia Luksic; CMPC, del grupo Matte; y la cadena de tiendas Falabella). El ranking de la revista América Economía, en tanto, consigna este año que Chile es el único país de América Latina que muestra un crecimiento ininterrumpido durante los últimos cuatro años en el número de empresas ubicadas entre las 500 de la región con mayor facturación.⁹ Esta es la otra cara de la brecha desproporcionadamente elevada entre las personas que tienen más y menos ingresos.

Según los registros de la encuesta CASEN 2003¹⁰ entregados este año, el 20% más rico recibe ingresos 14.5% veces más altos que el quintil más pobre, lo cual quiebra la tendencia ascendente seguida desde 1992. No obstante, esta sigue siendo extremadamente alta. Al realizar un análisis por decil de ingreso, se tiene que el 10% más rico recibe ingresos 34.3 veces más altos que el 10% más pobre, cifra que si bien es levemente inferior en relación al año 2000, representa uno de los niveles más altos de desigualdad en los últimos 14 años (ver cuadro 4). Y si consideramos el aporte estatal a través de subsidios monetarios, tales como las Pensiones Asistenciales, el Subsidio Único Familiar, el Subsidio de Agua Potable, las Asignaciones Familiares y el Subsidio de Cesantía, estas brechas, aunque menores, siguen siendo desproporcionadas. De hecho, al incorporar estos ingresos, el 20% más rico obtiene ingresos 12.4 veces más altos que el 20% más pobre y al analizar por deciles, la brecha sólo baja a 25.4 veces.

Puestos en pesos estos resultados, los niveles de desigualdad resultan aún más claros. Mientras una persona que pertenece al decil más pobre cuenta sólo con \$14.818 para sobrevivir, una persona perteneciente al 10% más rico de la población recibe \$769.345 para destinar a sus gastos, vale decir, 52 veces más (ver cuadro 3). Ahora bien, haciendo un ejercicio de redistribución, la pobreza estadística (que según datos oficiales alcanza al 18.8% de la población), se podría reducir a cero si las personas que se ubican en el decil más rico redujeran su ingreso per cápita prome-

⁹ El año 2003 48 firmas locales entraron en este ranking. El Mercurio, 15 de julio, 2004.

¹⁰ Otro de los objetivos de la Encuesta CASEN es medir la distribución de ingreso del conjunto de la población, y enfrentar los problemas detectados a través de las transferencias del gasto social, subsidios monetarios y no monetarios y así conocer la distribución de los ingresos autónomos (sueldos, salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, etc.) y monetarios (pensiones asistenciales, subsidio de cesantía, subsidio único familiar, asignaciones familiares, etc.) de la población.

dio a \$720.000 y el excedente se redistribuyera a los deciles más pobres. Este ejercicio estadístico hace pensar que la estructura de distribución funcional del ingreso entre utilidades y remuneraciones en las empresas de nuestro país presenta un amplio margen para que cada persona cuente con recursos propios o autónomos al menos dignos.

Sin embargo, el diseño del sistema tributario chileno parece basarse en la idea contraria. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), que afecta a todos los niveles de ingreso y que se define como un impuesto regresivo, constituye la mayor fuente de ingresos tributarios, frente al impuesto a la renta. Un estudio de la Fundación Terram indica que la estructura tributaria afecta principalmente a los sectores más pobres de la población: por concepto de IVA, impuesto que grava los bienes y servicios, los cuales constituyen casi el total de gastos de una familia de menores recursos, el país obtiene casi el 50% de los tributos reales; en cambio, por impuesto a la renta sólo recauda menos de 25%, lo que equivale a un 3.6% del PIB.¹¹ El informe agrega que Chile recauda más impuestos por concepto de IVA que la mayoría de los países desarrollados y la menor cantidad por concepto de impuesto a la renta de las personas y de las empresas (ver Cuadros 7, 8 y 9).

Al igual que ocurre en el caso de la educación, existe un sistema de salud segmentado socioeconómicamente con un modelo público de menor calidad para quienes tienen menores ingresos, y uno privado, los llamados Institutos de Salud Previsional (Isapres), el cual opera con una lógica de maximización de utilidades y se concentra en las franjas de mayor ingreso. El sistema público de salud atiende a 2/3 de la población, con énfasis en las mujeres y en los adultos mayores, precisamente quienes representan un mayor riesgo para las Isapres. Mientras el 87.5% de las personas pertenecientes al quintil más pobre se atiende en el sistema público, el 54.2% de quienes se ubican en el 20% más rico lo hace a través de Isapres (ver Cuadro 10). Pero el sector privado recauda cerca del 60% de las cotizaciones en salud para atender a menos del 20% de la población, en cambio, el sector público con cerca del 40% de las cotizaciones atiende las demandas de casi el 70% de las personas. De ahí que, en términos de la distribución de la carga financiera del sistema, Chile se ubique en el lugar 168 del mundo entre 191 países considerados en el Informe de la Salud del Mundo del año 2000, elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En 1974 el Estado contribuía con el 61% del gasto en salud pública y los cotizantes en 19%. Los empleadores, por su lado, contribuían en 19% (ya en 1989 éste cae a 1.6%, por lo demás voluntario). Un primer estudio de las Cuentas Nacionales ha revelado este año que hoy el 71% del gasto corresponde a los cotizantes.¹² El 45% de los dineros corresponden a cotizaciones en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa),

¹¹ Fundación Terram, *Distribución del Ingreso en Chile: "El arte de ocultar una enfermedad crónica"*, Análisis de coyuntura social No. 13, Santiago, diciembre, 2003.

¹² Urriola, Rafael, *Cuenta Nacional de Salud*, Fondo Nacional de Salud, Santiago, 2004.

Cuadro 7
Recaudación tributaria como porcentaje del PIB para algunos países, año 2000

País	%
Suecia	52,0
Dinamarca	49,5
Francia	45,0
Italia	42,0
Holanda	41,0
Alemania	38
Suiza	35,5
España	35,0
Australia	30,5
EEUU	29,0
Japón	25,0
Corea del Sur	22,0
Chile	15,6

FUENTE: Fundación Terram, elaborado con datos de la OCDE y Dipres.

Cuadro 8
IVA como porcentaje de los impuestos totales recaudados para algunos países, año 2000

País	%
Chile	48,0
Corea del Sur	40,0
Noruega	38,0
Dinamarca	31,0
España	29,0
Alemania	28,0
Holanda	28,0
Italia	28,0
Francia	27,0
Australia	26,0
Japón	24,0
Suiza	24,0
EEUU	19,0

FUENTE: Fundación Terram, elaborado con datos de la OCDE y Dipres.

Isapres, Mutuales y voluntariamente en Isapres, mientras que otro 26.3% tiene su origen en la compra de bonos (13.3%) y medicamentos (13%, que equivale a \$363 mil millones, pues ni Fonasa ni las Isapres establecen reembolsos por el gasto en fármacos). Sólo 28.8% de los dineros gastados cada año en la salud responden a un aporte real del fisco y los municipios. Este análisis de los flujos de dinero de todo el sistema de salud -público y privado- en términos de fuentes de financiamiento y gastos realizados, con el objeto de estimar sus grados de equidad, concluye que 7 de cada 10 pesos que se gastan en salud provienen de los ingresos de los usuarios, recursos que se obtienen por la vía de copagos, remedios y cotizaciones. Ello ubica a Chile entre los países donde sus habitantes hacen el mayor aporte al presupuesto total de salud, y una fracción menor la hace el Estado en forma directa. En América Latina sólo lo supera República Dominicana, donde esta cifra es del 75.1%.¹³

¹³ Según estimaciones de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), El Mercurio, 2 de noviembre, 2004. En México este porcentaje está entre 52-55%, Colombia es de 26%, Argentina de 53%, Bolivia de 32.5%, Ecuador de 48.6%, El Salvador de 43%, Nicaragua de

Este aspecto de la privatización de las condiciones de vida, producto de los cambios operados en las últimas décadas en nuestro país, no sólo resulta de gran impacto social sino fundamental para las nuevas modalidades de acumulación capitalista. En las nuevas formas de esta especie de capitalismo de servicio público, las Isapres, más allá de los efectos desiguales que generan los modos en que captan socialmente sus ingresos y como distribuyen sus beneficios, presentan costos comerciales (propaganda, honorarios de captadores de clientes, confort de sus sedes, pago de intereses y beneficios) que obligan a disminuir el servicio neto al cliente o rendimiento en salud de la cotización. El costo de la acumulación en este tipo de empresa es alto: fluctúa entre 1/6 y 1/4 del gasto total. La dependencia de la subvención estatal es, si no alta, sensitiva. Aún así, gracias a tasas de acumulación relativamente altas, las Isapres operan como un poder financiero -más que como servicio de salud como tal- dinamizador del modelo económico.

Igual posibilidad se les presenta a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y los llamados sostenedores de establecimientos de educación primaria o secundaria que operan a cambio de una subvención estatal proporcional a las matrículas a su cargo. Algunos analistas estiman que la dinámica económica surgida de la crisis de 1982 se basa cada vez más en los fondos de pensiones -desde de la dictación del D. L. 3500 que crea las AFP y carga el costo total de la previsión en el trabajador, liberando de compromisos previsionales al empleador y al Estado-, considerando que nunca antes hubo reservas de dinero semejantes a las hoy controlan estas empresas. De ahí la idea de que el capitalismo de los fondos de pensiones es una especie de capitalismo sin capital, en tanto este dinero no encaja en ninguna definición conocida de capital.¹⁴ En realidad,

53%. Por otro lado, en Estados Unidos el gasto de las personas es del 50%, en Suiza de 43% e Israel -el de menor porcentaje- de 19%.

¹⁴ Salazar, Gabriel y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, Ed. Lom, Santiago, 1999, pp. 109-114.

Cuadro 9
Impuesto a la renta como porcentaje del PIB para algunos países, año 2000

País	%
Dinamarca	28,0
Suecia	21,0
Australia	18,0
Italia*	14,9
Noruega	14,5
EEUU	14,5
Suiza	14,0
Alemania	13,0
Francia	13,0
Holanda	11,0
España	9,0
Japón	8,0
Corea del Sur	5,0
Chile	3,6

FUENTE: Fundación Terram, elaborado con datos de la OCDE y Dipres.

Cuadro 10
Distribución de la población por sistema previsional de salud según
quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 2000 (%)

Quintil	Público	FFAA	ISAPRE	Particular	Otros y no sabe	Total
I	87,5	0,5	3,1	8,5	0,5	100,0
II	80,1	1,6	7,8	9,7	0,9	100,0
III	67,0	4,4	17,6	10,0	1,0	100,0
IV	53,4	5,6	29,5	10,3	1,2	100,0
V	29,6	4,8	54,2	10,4	1,0	100,0

FUENTE: Fundación Terram, sobre datos de Mideplan.

los fondos son salarios diferidos; se acumulan para proporcionar el equivalente a unos ingresos salariales a las personas cuando ya no trabajan. En este capitalismo de servicio público aparece la paradoja que la necesidad acumulativa de minimizar los costos laborales antagoniza con la necesidad también acumulativa de maximizar el número de cotizantes. Por cierto, una vía para eludir este dilema ha sido la elevación reciente de las comisiones que cobran estas AFP por administrar las cotizaciones previsionales, hasta un 13% de la cotización, según estimó este año el propio Presidente Lagos al denunciar tal daño previsional. Se estima que estas empresas obtienen utilidades muy por encima del nivel que exhiben otros sectores de la economía.¹⁵ Ello es posible en buena medida por el hecho de que en este rubro prácticamente no hay competencia, dado el grado de concentración que prima. Por ello, además, entre 3 y 4 gerentes de inversiones de las AFP deciden el destino de una cifra equivalente a más del 50% del PIB del país.

La Fundación Terram también ha insistido en ampliar los factores a contemplar en el análisis de la pobreza y las desigualdades sociales. Para ello crea un Nuevo Umbral de la Pobreza¹⁶ que busca considerar, además de los factores tradicionales, la distribución de las externalidades negativas del progreso económico. Al registrar no sólo una mala distribución de la riqueza o la producción de bienes sino también de la distribución de los males del progreso (basura, contaminación tóxica, depredación

¹⁵ En esta polémica abierta este año, las AFP justifican estas alzas en el encarecimiento del seguro de invalidez y sobrevivencia, en tanto que en la Comisión de Trabajo y Previsión Social se estima la rentabilidad de estas empresas sobre un 25%. Un balance de la Superintendencia de AFP's en 2000 arrojó que el porcentaje de rentabilidad sobre el patrimonio de las Administradoras alcanzó en 1999 un 28,4.

¹⁶ Fundación Terram, *Determinación de un nuevo umbral de la pobreza para Chile. (Una aproximación desde la sustentabilidad)*, Santiago, julio, 2002.

de ambientes naturales, enfermedades psicológicas, etc.) aprecia una doble condición de desigualdad. En Chile los sectores de más bajos ingresos, además de recibir pocos bienes, reciben muchos males, que acentúan su precaria situación de vida. De hecho, se comprueba que existe una clara relación entre la cantidad de población en situación de pobreza y el consumo de los llamados bienes negativos que produce la sociedad.

Un ejemplo de esto es el hecho que las comunas con un ingreso medio por hogar bajo los \$500.000 captan más del 75% de la contaminación tóxica que arroja la actividad industrial y más del 80% de la contaminación tóxica metálica, del aire y del agua. Es común entre las grandes empresas ubicar sus casas matrices en comunas de altos ingresos y sus plantas productoras en zonas periféricas, con lo cual el pago de impuestos no se realiza en las comunas donde se desarrollan las actividades productivas, privando de recursos a estos municipios para mitigar los efectos negativos de la contaminación.

Otro caso estudiado es el de la basura. Al respecto se aprecia una relación directa entre el nivel de actividad económica y la generación de residuos; y esta última cambia según el estrato social que se analice. Los hogares pertenecientes a estratos sociales de mejor situación económica generan mayor cantidad de residuos diarios por persona que los hogares de menor nivel socioeconómico. Existen factores técnicos que determinan la ubicación de un relleno sanitario (las características del suelo y su topografía, el clima de la zona, las características geológicas y hidrológicas, los accesos del lugar, etc), pero una variable fundamental en la determinación de los costos operacionales de un relleno sanitario es la distancia entre las fuentes de emisión de residuos y el lugar de disposición final. Actualmente en la Región Metropolitana existen dos rellenos en actividad, en Tiltill y hasta hace poco en San Bernardo, ambos ubicados en zonas periféricas, al igual que los dos nuevos basurales aprobados por las autoridades metropolitanas y los cuatro cuyos permisos se tramitan. A pesar del requerimiento de la cercanía del relleno sanitario respecto del centro generador de residuos, el sector oriente de la capital no presenta ningún proyecto de relleno sanitario. Esto es relevante si se considera que los habitantes de las comunas del sector oriente de la capital pertenecen en su mayoría al 10% de personas pertenecientes a los quintiles de mayor ingreso del país, y por tanto al grupo que produce mayor cantidad de residuos domiciliarios.

Según la Encuesta CASEN del 2000, el porcentaje de pobres en el sector oriente de la capital es sólo de 3.6%, mientras que en San Bernardo y Tiltill -comunas donde se ubican los dos rellenos sanitarios activos- la cantidad de personas que vive en situación de pobreza alcanza a 18.2% y 15.5% respectivamente. Lo mismo ocurre en el caso de los nuevos proyectos de rellenos sanitarios contemplados en la capital. Los proyectos aprobados se ubican en Talagante y Maipú, comunas con un porcentaje de pobres equivalente al 13,3% y 6.2% de su población respectivamente. Los proyectos que aún están en trámite se encuentran en Lo Espejo, comuna con 22.1% de pobres, Puente Alto, con 15.25% y en Cerrillos con 7.4% de pobres. Ninguno

de estos proyectos se ubica siquiera cerca del sector oriente de la capital, cuyos hogares representan alrededor del 12% de la población de la Región Metropolitana y pertenecen al 10% de personas que obtiene el 41.2% de los ingresos. Así, estos últimos hogares no cargan con los costos que significa habitar un lugar colindante a un relleno sanitario, o sea, la población capitalina de mayores recursos no sufre, ni sufrirá, ninguna de las externalidades negativas que significa vivir junto a un relleno sanitario, como la presencia de mosquitos, roedores y aves que generan y transmiten enfermedades, el contenido de materiales tóxicos (contenedores de solventes y pesticidas, residuos médicos, fibras de asbesto, etc.), la posible contaminación del aire, el ruido, el tráfico de basura, los olores y la desvalorización de sus propiedades, siendo la población que más la produce.

Como se aprecia, este de la desigualdad no es un problema puramente económico, sino que comporta efectos sociales, culturales y políticos. En términos de esto último, hay que consignar que en Chile el 31% de la población se considera no demócrata, dado que las facultades democráticas pierden legitimidad cuando no pueden resolverse las desigualdades sociales.¹⁷ Y los índices de delincuencia se tornan preocupantes: una de cada tres personas dice haber sido víctima de algún delito en el último año. La anomia y la falta de cohesión social comienzan a ser parte de las respuestas de la ciudadanía.

Una distribución del ingreso muy desigual no sólo hace más difícil reducir la pobreza, al impedir que las personas de menores recursos no tengan los medios para realizar sus proyectos, limitando sus oportunidades y capacidades para optar a niveles de educación, salud y habitabilidad de calidad, lo que genera una fuerza de trabajo segmentada que tendrá enormes dificultades para enfrentar los desafíos de la competencia internacional. Así, la desigualdad impide el propio proceso de desarrollo y desacelera el crecimiento económico. No tiene sentido, pues, pensar en crecer sobre la base de salarios bajos. Por eso, romper el círculo vicioso de la pobreza y la indigencia es un objetivo no sólo ético, sino fundamental en términos de crecimiento y estabilidad. La distribución del ingreso debe gran parte de su relevancia a la medida en que refleja sociedades no integradas en caso de resultar muy inequitativa.

Pero en el campo de las soluciones, dentro de las estructuras ligadas al ámbito de la toma de decisiones, no se llega muy lejos. Más bien priman enfoques que evaden el problema. Confiar en la tesis del “chorreo”, que supone que el crecimiento económico en algún momento llegará a todos, es no reconocer el problema y desplazar la discusión central a la superación de la pobreza. Por otro lado, cuando la derecha política y algunos centros de estudio vinculados a ella no insisten en la idea de mayores niveles de flexibilidad laboral -léase precarización o carencia de trabajo decente (en términos de la OIT)- como condición de una recuperación de mayores niveles de empleo,¹⁸ consi-

¹⁷ Encuesta Latinbarómetro 2001.

¹⁸ Este tema lo consideramos ampliamente en el análisis del año 2001 realizado en esta serie de documentos. Véase Ruiz Encina, Carlos, *Sociedad y orden laboral. Acerca de la discusión*

deran que el único camino para superar tales desigualdades es la educación. Sin embargo, un reciente informe asevera lo contrario: los países con distribuciones del ingreso más equitativas tiende a obtener mejores resultados en materia educacional,¹⁹ poniendo en entredicho la difundida argumentación anterior.

Existe abundante literatura internacional que muestra que el descontento con la democracia se transforma en un nuevo catalizador, y algunos estudios nacionales que cuestionan los niveles de meritocracia realmente existentes en nuestra sociedad. Esto remite ya el dilema de la desigualdad a otros ámbitos de la sociedad.

DESIGUALDAD, POBREZA Y PODER EN TIEMPOS DEL “CRECIMIENTO CON IGUALDAD”

Puede que la economía viva su mejor momento en los últimos años. Pero, si bien no ha dejado de crecer, y hoy lo hace a mayor ritmo, el desempleo permanece. Las cifras de la creación de empleos terminan por ceder ante otro hecho concomitante: la destrucción de empleos producto de una muy alta rotación que afecta al mercado laboral o, si se quiere, la gran inestabilidad que afecta a los empleos, lo que redundaría en su corta duración. Las confirmaciones son múltiples en el último tiempo. La Dirección del Trabajo estimó que entre octubre de 2002 y abril de 2003, el 93% de las personas que fueron contratadas no duraron más de un año en sus nuevos puestos de trabajo, de acuerdo a la información proporcionada por los registros del seguro de desempleo. La misma fuente indica que las firmas de mayor tamaño sólo contratan al 25% de sus empleados en forma indefinida, mientras que al interior de las Pymes este número es superior al 50%. Por cierto, tan alto porcentaje de relación directa entre nuevos contratos y despidos muestra que el sistema laboral chileno no adolece de inflexibilidad, como plantean varios economistas en los últimos años, a propósito del combate a la pobreza y la inequidad.

El balance de 2003 que arroja el mismo seguro de cesantía es aún más drástico. En ese año la mitad de los contratos creados duraron apenas 4 meses y sólo el 19% alcanzó un año de antigüedad. En suma, en 2003 hubo una creación bruta de empleos superior a 750 mil, pero en el mismo período se terminaron más de 670 mil contratos, con lo cual la creación neta llegó a unos 80 mil empleos. En fin, resulta claro que el crecimiento económico, en los términos en que está concebido, no

del año que termina, en “Análisis del año 2001. Política, Economía y Sociedad”, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, enero, 2002.

¹⁹ Se trata del diagnóstico entregado por el *Informe PISA*, una investigación de carácter internacional que compara el nivel educacional de los jóvenes de 15 años en 43 países, en materias como la comprensión de lectura, matemáticas y ciencias. Otros antecedentes que referendán lo anterior se encuentran en el *Informe Capital Humano de Chile*, publicado por J. J. Brunner y G. Elacqua, que sentencia que no hay ningún país de alta desigualdad que tenga altos resultados en este sentido.

resuelve el problema del empleo. Mas bien éste aparece como estructural dentro del modelo de crecimiento vigente. Las cifras anteriores no son de coyuntura. Así lo confirma un estudio de la OIT y la Asociación Chilena de Seguridad, que revela que entre 1997 y 2003 se crean en Chile empleos a un ritmo de 12.9%, mientras que se destruyen a uno de 13.2%, lo que arroja una caída neta de puestos de trabajo en el período. Lo preocupante es que la rotación laboral de la economía chilena resulta ser tan alta que escapa a cualquier cálculo de mercado. Y su impacto sobre la pobreza y la inequidad son claros: la encuesta Casen 2000 reveló que en el primer quintil la desocupación laboral femenina llega al 32.5% y que la masculina alcanza un 23.1%; en el quintil segundo, la cesantía en las mujeres llega a 17.4% y a 9.9 en los hombres; mientras en el último quintil la relación es de 3.6% para la mujer y 2.2 para los hombres.

Esto ilustra una de las grandes dificultades de la movilidad social en la sociedad chilena actual. Pero la movilidad social no sólo es restringida debido a causas estructurales, sino también ideológicas y culturales. Acaso en esto último se afirmaba Albert Camus para considerar que “la pobreza es una fortaleza sin puente levadizo”. Un estudio de la Universidad de Chile dado a conocer este año revela que el apellido, el colegio y la comuna donde se vive constituyen factores que determinan los salarios a los que puede aspirar un chileno.²⁰ El estudio logró establecer que el orden de magnitud de la brecha del origen social en los ingresos es casi el doble de la brecha de género, y cerca de tres veces la brecha de raza y de apariencia personal. El origen socioeconómico resulta en más importante que un buen desempeño académico en la universidad para tener mayores ingresos en el futuro. Entre las causas de esto sitúan a la discriminación y la productividad laboral vinculadas al origen socioeconómico. Ello porque las empresas privilegian la contratación de profesionales con acceso a redes sociales que no están determinadas necesariamente por sus méritos académicos, pero que tienen un importante valor económico.

Tanto en términos de la situación de la pobreza como de la desigualdad existen muchos ejemplos que ilustran los mecanismos que las reproducen una y otra vez, los que a menudo se presentan aludiendo a un círculo vicioso. Pero, ¿a qué se debe ello? En última instancia, responde a las relaciones de poder existentes en la sociedad y a su capacidad para orientar la dirección que asumen las transformaciones operadas en ésta.

Los propios grados de concentración de empresarial alcanzan una magnitud que se constituye en un factor dualizante dentro de la economía, separando a un sector claramente oligopólico de otro que se puede entender realmente inmerso en efectivas situaciones de competencia. Mientras el primero acapara las esferas más dinámicas de la economía en cuanto a posibilidades de acumulación y crecimiento, aunque

²⁰ Gutiérrez, Roberto y Javier Nuñez, *Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, abril, 2004.

sin mayor capacidad para dinamizar al grueso de la economía interna, el segundo se desenvuelve en condiciones mucho más próximas a aquellas que venera el discurso de la libre competencia, y genera la inmensa mayoría del empleo en nuestro país. Ya el propio Adam Smith llamaba la atención sobre la necesidad de distinguir entre empresa privada y mercado como tal, advirtiendo sobre un equívoco que está en el fondo de la ideología del neoliberalismo. En definitiva, la excesiva concentración empresarial atenta en contra de la propia libre competencia. Dificulta además la regulación del Estado, el manejo equilibrado del mercado y la presión por mejores salarios del personal. La alta concentración económica chilena no sólo es profundamente injusta sino que también genera una enorme vulnerabilidad y afecta la capacidad de reactivación de la economía.

Empero, ¿crecen más rápido las sociedades menos igualitarias que las más igualitarias? En estos años se ha repetido la idea de que Chile puede llegar a ser un país desarrollado en el año 2010, cuando celebre su bicentenario. Se trata de una aspiración que a ratos bordea el ridículo sueño con un “bye bye América Latina”. Pero, como ya se ha dicho, nuestro país se distancia de los desarrollados no sólo por su nivel de ingreso, sino también porque presenta un elevado grado de desigualdad en su distribución, lo que se traduce en que cerca de 1/5 de su población se encuentra aún en condiciones de pobreza absoluta y que una fracción no inferior a 40% obtiene ingresos extremadamente bajos, lo que la hace muy vulnerable frente a ciclos económicos recesivos. En este sentido, la idea de que Chile podría ser un país desarrollado en los próximos 10 años no encuentra sustento alguno en las cifras sobre el nivel y distribución del ingreso actuales y aquellas que se alcanzarían bajo hipótesis optimistas.²¹ Y lo complejo de este problema no está ni tanto ni tan sólo en las dimensiones que adquiere la pobreza y la indigencia, sino en las proporciones que alcanza la desigualdad propiamente tal. Más que la escasa participación del estrato bajo en la distribución del ingreso, lo que diferencia más nítidamente a la distribución del ingreso de los países latinoamericanos, y de Chile especialmente, en comparación con los países de la OCDE, es la muy elevada fracción de ingreso total que capta el 10% más rico de la población.

Ello tiene que ver con la orientación que asumen las transformaciones económicas, políticas y socioculturales en las últimas décadas en nuestro país, lo que remite a las relaciones de fuerza y de poder que se establecen entre los distintos grupos y sectores sociales. De hecho, la desigualdad en la distribución del ingreso en Chile se arrastra a través de muchos años, pero comienza a empeorarse aceleradamente a partir de 1973. En el período comprendido entre 1990 y 2003, con el advenimiento de la democracia, los principales indicadores de la distribución del ingreso autónomo no cambiaron significativamente, aunque en la primera mitad de la década se

²¹ Así lo sostiene Arturo León en un trabajo realizado para la Cepal, titulado *¿Será Chile un país desarrollado cuando celebre el bicentenario?* Allí se examinan distintas variantes bajo un sistema de simulaciones, descartando por esta vía toda posibilidad.

produce un leve mejoramiento en los deciles inferiores debido a los programas sociales y los subsidios monetarios. En el año 2003, la participación en el PIB de los sectores más pobres baja, llegando a niveles inferiores a aquellos con los que contaba en 1990.

Entre 1990 y 2003, según datos recogidos por las encuestas CASEN, el 20% más rico de los hogares concentraba el 56.5% promedio de los ingresos autónomos, mientras que el 20% más pobre sólo captaba el 3.7% de los mismos. La situación es más patente aún si se considera la polarización entre los deciles extremos (ver cuadro 4). El mentado coeficiente de Gini da cuenta de la dirección en que se produce la evolución histórica para arribar a esta situación (ver cuadro 6). Los diferentes estudios mencionados pueden discrepar en grados de diferencia en la participación en el ingreso de los distintos quintiles y deciles, sin embargo, todos coinciden en la existencia de una mala distribución durante el último tiempo. Por lo demás, es necesario agregar a los análisis aquí mencionados, que la participación en el PIB de los quintiles más pobres disminuye adicionalmente por causa de los niveles de endeudamiento, situación que reduce aún más su ingreso efectivo. En suma, Chile muestra una inequitativa distribución del ingreso, lo que no ha cambiado de modo significativo con las políticas sociales orientadas a la disminución de la pobreza. Aunque, tras la aplicación fiscal de transferencias monetarias y no monetarias, se observa una mejoría en los segmentos más desposeídos, en la práctica no se han remediado efectivamente las causas estructurales de la dispersión distributiva, convirtiendo aquellas transferencias en medidas paliativas de alcance inmediato, que aumentan la dependencia económica del Estado de franjas crecientes de la población.

No es este el espacio para reconstruir el proceso histórico, recuperando los conflictos sociales y políticos que están en la base del comportamiento de la distribución del ingreso y la riqueza en el país. Apenas una mirada gruesa basta para consignar que a lo largo de su historia los diferentes sectores de la sociedad han pugnado por tener una mayor participación en el ingreso nacional, debatiéndose diferentes tesis de carácter jurídico social, según las corrientes ideológicas predominantes en cada momento histórico. Los años 60 vieron la agudización de esta polémica, la que estuvo centrada en el rol del Estado en la economía y en la necesidad de estatizar los medios de producción. En 1973, sin embargo, esas visiones son derrotadas, y el régimen militar acaba con el concepto de Estado protector. Como se sabe, las reformas económicas de los años 70 y 80 llevaron a la privatización de gran parte de las empresas estatales, restringiendo el tamaño del aparato público y su injerencia en la economía, otorgándole constitucionalmente al Estado un papel subsidiario. La tesis dominante consistía en mejorar la situación de los sectores más pobres a través de los mecanismos del libre mercado, entre ellos el “chorreo”, y de subsidios monetarios específicos, esto es, focalizando el gasto social. La Concertación asumió esta misma concepción subsidiaria, ampliando las privatizaciones y aumentando los subsidios a los sectores pobres e indigentes. El gasto en los programas de salud, educación y subsidios monetarios alcanzó en el año 2000 un 34.6% del gasto social.

La situación actual contiene basamentos seculares, pero por primera vez en la historia del país existe un consenso en las élites dirigentes en temáticas como la focalización del gasto, el superávit estructural del 1% y la legalidad constitucional vigente a favor de las rentabilidades empresariales, a través de los incentivos a la inversión nacional y extranjera. No obstante, la polémica se ha reabierto debido a que organismos internacionales, tales como el PNUD, la OCDE y el Banco Mundial, verifican que a partir de 1973 la distribución del ingreso ha empeorado y que, pese a la estabilidad macroeconómica, el control inflacionario y la habilidad comercial del país, la inequidad y las debilidades del sistema de seguridad social deberían atenderse con prioridad.

Muchos autores, entre ellos French Davis, indican que esta desigualdad proviene de las reformas económicas de los años 70, dado que las privatizaciones permitieron la concentración de la propiedad, y de la destrucción de los actores sociales relevantes en el proceso histórico anterior.²² De ese modo, la condición actual tiene basamentos seculares que se conjugan con los cambios radicales que ha vivido el país en los últimos 30 años, y con los inevitables fenómenos de la internacionalización y reestructuración del capital internacional. Existe coincidencia entre diversos autores en afirmar que las reformas económicas de los años 70 significaron un gran deterioro en la distribución existente, debido, por una parte, a las privatizaciones que concentraron la propiedad en unos pocos grupos y, por otra, a la pérdida del poder de negociación de sindicatos y organizaciones sociales por un largo período. Lo anterior ha hecho resurgir la polémica, ya no en relación con el papel del Estado en la economía, sino en torno a las garantías concedidas a las grandes empresas (por ejemplo, se cuestiona la ausencia de un pago de royalty por parte de las empresas mineras, el uso abusivo de franquicias tributarias, etc.)

En la medida en que los procesos heterogenizantes convierten a la diversidad en disociación, uno de los efectos que produce sobre las condiciones de constitución de las identidades colectivas, es la tendencia a naturalizar las diferencias sociales. Si bien, como hemos visto, la desigualdad no es una invención subjetiva, no por ello deja de ser expresada y elaborada en el ámbito de las comunicaciones y la cultura. Según un estudio de la Fundación Chile 21, la población considera mayoritariamente (56%) que “en Chile siempre ha habido y seguirá existiendo la desigualdad”.²³ Aunque el 90% la considera negativa, no se visualiza como superable, identificándose principalmente como económica, luego como clasismo, y más atrás aspectos específicos como los laborales, la salud, las desigualdades de sexo, y las opiniones distintas y desacuerdos. La razón principal de su consideración negativa es “porque todos tenemos los mismos derechos”. La desigualdad es vista, pues, principalmente como

²² French Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de economía política en Chile*, Ed. Dolmen, Santiago, 1999.

²³ Fundación Chile 21, *Discriminación y desigualdades*, Opinión Pública No. 15, Santiago, mayo, 2004.

una vulneración de derechos y una discriminación. Según los encuestados, los grupos discriminados en Chile son (en orden decreciente): los pobres frente a los ricos, los indígenas frente a los no indígenas, los trabajadores frente a los empresarios, los ciudadanos frente a los políticos, las mujeres frente a los hombres y los viejos frente a los jóvenes.

Estas mediciones, lejos de mostrar una naturalización de la desigualdad indican que ésta es claramente percibida por la gente, y en forma negativa. Este es un rasgo vigente en nuestra cultura. Pero sobre él recae una lógica del consumo que opera desvalorizando las dinámicas colectivas permanentes, intentando orientar los deseos y valores a la posesión individual de bienes y servicios.²⁴ En tal ideal, la desigualdad deja de ser percibida como un fenómeno social global para ser explicado como una condición individual y/o familiar que sólo puede ser superada por la vía de una mejor inserción en las dinámicas de consumo. La experiencia subjetiva de la desigualdad, especialmente de orden individual en la actualidad, tiende a fijar la culpa de la incapacidad de consumo y de integración en el individuo, así como las posibilidades de su superación. Ahí es donde la prescripción consumista adquiere su mayor significado y realización. La actual cultura del consumo no alcanza efectividad prescriptiva y capacidad de control social si no se desenvuelve, sobre la base de la desarticulación social y de las identidades colectivas predominantes en el pasado inmediato, en medio de una profunda desigualdad social y sobre la experiencia cultural de dicha desigualdad. El consumo como cultura necesita a la desigualdad como realidad social y como experiencia subjetiva.

De esta mezcla de realización inacabada de patrones culturales individualistas del consumo y de una percepción negativa de la desigualdad y su asociación con la discriminación social, emana un profundo descontento mayormente no organizado entre los latinoamericanos en relación a los gobiernos democráticos, por su incapacidad de resolver las desigualdades sociales y la creciente concentración de la riqueza y el poder. Y Chile no es una excepción al respecto; al menos así lo consignan encuestas internacionales y las propias consideraciones del PNUD al respecto.²⁵

Hoy tiende a predominar en la visión que se construye acerca de la sociedad una visión eminentemente economicista, que limita la apreciación de otros factores que inciden en la configuración que adoptan los sistemas sociales. Este el caso de las visiones más divulgadas acerca de la pobreza y la desigualdad social, las cuales aparecen profusamente descritas, medidas y vueltas a medir, sin entrar en mayores reflexiones acerca de su proceso de constitución y reproducción. ¿Cómo se forma y

²⁴ Estos elementos aparecen desarrollados en el estudio *Medios masivos de comunicación y cambio cultural en el Chile actual*, realizado por Rodrigo Ruiz en el Departamento de Antropología de la Universidad de Chile y el Consejo Nacional de Televisión.

²⁵ Véanse, respectivamente, Encuesta Latinbarómetro 2001 y el informe del PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, abril, 2004.

reproduce la pobreza? ¿Cómo se produce actualmente la desigualdad? ¿Qué factores inciden en la diferenciación social? Estas interrogantes remiten a consideraciones que distan mucho de ser meramente económicas, para involucrar ámbitos políticos, sociales y culturales. Rastrear el hilo de constitución de las diferencias sociales remite a las relaciones de poder y las distintas formas en que se expresan en la sociedad.

A nivel de la vida social se manifiesta la inequidad que produce la transformación económica, incidiendo en la redefinición de la estructura social, en la conformación de la estructura de clases y grupos sociales (aunque no es la única forma en que se constituye la estructura social). Esto afecta los procesos de integración social y de socialización, debilita tanto las viejas formas e instituciones encargadas de ello: la moral, el derecho, la familia, la educación, éstas últimas sobre todo, por ser quienes posibilitan o dificultan los procesos de aprendizaje y cambio.

Se debilitan los diferentes modos de constitución de identidades sociales de tipo colectivo. Si bien estas identidades colectivas se constituyen a partir de estructuras normativas, también lo hacen a partir de instituciones que permiten la agrupación según la identificación de intereses (sindicatos, colegios profesionales, gremios empresariales, etc.), las que contribuyen decisivamente en los procesos de integración y socialización, y en la producción de consensos. También las “condiciones de vida” inciden en la constitución de identidades y en la integración social.

De acuerdo a algunos análisis acerca de las transformaciones experimentadas por las sociedades chilena, y latinoamericanas en general, en las últimas décadas, las formas más relevantes de diferenciación social están dadas por aquella que produce la división social del trabajo en términos de clases y grupos sociales (estructura social); la que producen las “condiciones de vida” (vivienda, salud, previsión social y consumo), relativizando (homogeneizando) o agudizando (heterogenizando) las diferencias provenientes de la división social del trabajo; el grado y tipo de inserción en los sistemas de socialización (sobre todo educación, porque constituye bases de consenso de la estructura normativa); y las capacidades y posibilidades de cada grupo de conformación de instituciones asociativas que permitan la agrupación de intereses y la formación de identidades colectivas, lo que determina las posibilidades de la acción colectiva y su incidencia en el proceso social y político.²⁶ Estas últimas, evidentemente, aluden a las relaciones de fuerza y de poder que existen en la sociedad, y con ello a las formas del dominio y sus grados de efectividad. De modo que, las diferencias sociales no son un efecto mecánico de los cambios al nivel de la economía, sino en gran medida, incluso estos últimos, se deben a la dirección que unos grupos en tensiones con otros le imponen a la transformación de la sociedad como resultante de sus grados de poder, así como de los menguados grados de poder de los restantes fracciones y grupos sociales.

²⁶ Para más detalles, véase Baño, R. y Enzo Faletto, *Transformaciones sociales y económicas en América Latina*, Cuadernos del Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 1999.

Por encima de los vaivenes menores que tienen las estadísticas consideradas en torno a la desigualdad en la distribución del ingreso y a los grados de concentración de la riqueza en los últimos quince años, el rasgo más marcado es la permanencia de estas tendencias, las que por ende se pueden suponer como consecuencias estructurales del actual modelo de sociedad y de economía, por lo cual es dable pesar que de no mediar cambios de carácter estructural y un nuevo consenso político, la situación expuesta no revertirá las tendencias aquí consignadas. Y tales cambios remiten, como tal, al carácter social de la política y de las relaciones de poder que se establecen en ella y en la sociedad en general.

Este trabajo sólo pretende entregar una radiografía crítica de la sociedad. No es el espacio para discutir las formas de enfrentar tales problemas. Pero esto no impide extraer conclusiones claras al respecto. Aun cuando se ha verificado avances en la superación de la pobreza y la indigencia, luego de 15 años de gobiernos de la Concertación y de cinco de gobierno del Presidente Lagos, la distribución del ingreso en Chile sigue siendo la misma del año 1989 y, como señaló, una de las peores de América Latina y el mundo. No existen, pues, señales de ese “crecimiento con igualdad” que se le ofreció al país.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Baño, Rodrigo y Enzo Faletto, *Transformaciones sociales y económicas en América Latina*, Cuadernos del Departamento de Sociología, Universidad de Chile, Santiago, 1999.

El Mercurio, varias ediciones.

French-Davis, Ricardo, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de economía política en Chile*, Ed. Dolmen, Santiago, 1999.

Fundación Chile 21, *Discriminación y desigualdades*, Opinión Pública N° 15, Santiago, mayo 2004.

Fundación Terram, *Determinación del nuevo umbral de la pobreza (Una aproximación desde la sustentabilidad)*, Santiago, julio, 2002.

_____, *Distribución del Ingreso en Chile: “El arte de ocultar una enfermedad crónica”*, Análisis de coyuntura social N° 13, Santiago, diciembre, 2003.

_____, *¿Cuántos pobres hay en Chile?*, Análisis de coyuntura social N° 19, Santiago, agosto, 2004.

_____, *Distribución del ingreso en Chile: una bomba de tiempo*, Análisis de Políticas Públicas N° 29, Santiago, agosto, 2004.

Gariazzo, Alicia y Rafael Parrao, *Diagnóstico sobre la distribución de ingreso en Chile. propuestas de corto y mediano plazo para mejorarlo*, Sección de Economía y Análisis Presupuestario de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, 2004.

Gutiérrez, Roberto y Javier Nuñez, *Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the caso of Chile*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago, abril, 2004.

León, Arturo, *¿Será Chile un país desarrollado cuando celebre el bicentenario?*, CEPAL, mimeo, Santiago, noviembre 2000.

Mideplan, *Novena Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2003*, Vol. 1: Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social, División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación, Gobierno de Chile, Santiago, agosto, 2004.

PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, abril, 2004.

_____, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, varias ediciones.

Ruiz, Rodrigo, *Medios masivos de comunicación y cambio cultural en el Chile actual*, Consejo Nacional de Televisión y Departamento de Antropología, Universidad de Chile, inédito, 2004.

Urriola, Rafael, *Cuenta Nacional de Salud*, Fondo Nacional de Salud, Santiago, 2004.