

Disminución de la pobreza, conservación de las desigualdades y terremotos en el Chile de la Concertación*

Claudio Jedlicki**

Resumen

Chile muestra desde el retorno a la democracia, en 1990, una importante reducción de la pobreza gracias a un crecimiento económico vigoroso, que duplicó el PIB por habitante en dos décadas. Sin embargo, la distribución del ingreso no ha mejorado significativamente después del deterioro que experimentó durante la dictadura. En 2010, el país no sólo exhibe más desigualdades que la mayoría del resto de los países del continente latinoamericano, pero también con respecto a lo que era antes que se perdiera la democracia. La concentración del capital, fenómeno antiguo, que se acrecienta desde el periodo dictatorial y un sistema tributario, particularmente favorable a los inversionistas, explican esta situación. En definitiva, la mantención del modelo neoliberal de la dictadura que no sufrió cambios importantes cuando gobernó la Concertación, 1990/2010, permite comprender mejor este balance.

* Recibido :21-07-10 Aceptado : 27-09-10

** Investigador del Centre De Recherche et de Documentation sur les Amériques (CREDA), unidad mixta de investigación dependiente del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) y de la Université Sorbonne Nouvelle Paris III, Francia. Mail : jedlicki@ivry.cnrs.fr

Palabras clave: distribución de ingreso, pobreza, desigualdades, impuestos, neoliberalismo

Abstract

Since the return of democracy in 1990 Chile has known a significant reduction in poverty thanks to a vigorous economic growth which has made it possible to double the GDP per capita in two decades. However, the distribution of income has not evolved significantly since its deterioration during the dictatorship. In 2010, not only does this country suffer knows more inequalities than most other Latin American countries, but also social inequalities than in its previous democratic period prior to the dictatorship. The concentration of capital, an existing phenomenon, which increased during the dictatorial period and a tax system particularly favourable to the investors, can explain this situation. Finally, the fact that the neoliberal model adopted under the dictatorship was not much modified significantly the ensuing regime of the *Concertación*, 1990/2010, is what best explains this gap.

Key words: distribution of income, poverty, inequalities, tax, neo-economic-liberalism.

JEL: O 54

Résumé

Le Chili montre, depuis le retour de la démocratie en 1990, une importante réduction de la pauvreté grâce à une croissance économique vigoureuse qui a permis de doubler le PIB par habitant en deux décennies. Cependant, la distribution du revenu n'a pas connu de changement significatif, depuis la forte détérioration subie pendant la dictature. En 2010, le pays est non seulement plus inégalitaire que la plupart des pays de l'Amérique latine, mais encore beaucoup plus qu'il ne l'était avant la perte de la démocratie. La concentration du capital, phénomène ancien, qui s'est accrue depuis la période dictatoriale et un système fiscal particulièrement favorable aux investisseurs, explique cette situation. En définitive, c'est le maintien quasiment intact du modèle néolibéral pendant le gouvernement de la *Concertación*, 1990/2010, qui éclaire le mieux ce bilan.

Mots clés : distribution du revenu, pauvreté, inégalités, impôts, néolibéralisme

1 Introducción

Desde el retorno a la democracia en 1990, Chile exhibe progresos constantes en materia de reducción de la pobreza, gracias fundamentalmente a un crecimiento sostenido relativamente importante. En efecto, de 1990 a 2009, el crecimiento del PIB per cápita aumentó más del doble, autorizando un “chorreo” o *spillover* que beneficia a los diferentes estratos de la población. Sin embargo, al examinar las desigualdades se puede verificar que el “chorreo” en cuestión se repartió más o menos en la misma proporción en que se encontraba la distribución del ingreso cuando la Concertación de Partidos por la Democracia asumió el gobierno del país de manos de la dictadura de Pinochet.

En este artículo, se mostrara primero la cuestión de la regresión de la pobreza, para enseguida tratar la de la distribución del ingreso y por último explorar las vías posibles para reducir las desigualdades. Concluiremos sobre el fracaso del modelo neoliberal en materia social, que a pesar de sus éxitos económicos relativos se terminó con la derrota electoral de enero 2010 de la Concertación y con las fallas en el modelo de sociedad que el terremoto del mes siguiente dejó al descubierto. En definitiva, doble terremoto: Uno, el político ya que el fracaso electoral permite el regreso al gobierno de las fuerzas políticas que sostuvieron la dictadura. Dos, el telúrico, el 27 de febrero 2010. Este último, el quinto por su intensidad medido por el hombre, puso de manifiesto las fisuras sociales que generó el modelo neoliberal heredado de la dictadura y que permaneció en su esencia inalterado durante los cuatro gobiernos que se sucedieron desde el fin de la dictadura.

2 El retroceso de la pobreza

La definición de la pobreza en Chile, es aquella que propone CEPAL y por eso compartida por el resto de América Latina (AL). Se parte de una canasta mínima de alimentos susceptible de procurar 2.280 calorías diarias que, se estima, corresponden a las necesidades básicas de subsistencia de un individuo. Enseguida, se procede a monetizar el valor de la canasta y obtener así una suma de referencia. La pobreza se sitúa por debajo del valor equivalente a dos canastas. Aquellos cuyos ingresos son inferiores al valor de una canasta, son considerados como indigentes.

Cabe indicar que tal definición de pobreza está muy lejos de aquella que se utiliza en los países desarrollados y en particular en Europa, en donde son pobres aquellos que disponen de un ingre-

so inferior a 60% del ingreso mediano¹. Se trata de una medida de la pobreza relativa, que evoluciona en función de las variaciones del ingreso nacional y de las causas que pueden alterar su repartición. En cambio, la medición en AL y en Chile implica medir la pobreza absoluta, es decir independiente de las variaciones del ingreso nacional y de su distribución, pero sólo respecto de un patrón definido previamente y *per se*. Otras críticas son susceptibles de hacerse con respecto a esta forma de medir la pobreza. En efecto, fijar el número de calorías diarias como parámetro que permite decidir sobre la indigencia o no de un individuo y luego darle un coeficiente dos a ese umbral para determinar la línea de pobreza, significa otorgarle a los otros componentes del consumo básico –vestido, vivienda, etc.– el mismo peso que a los alimentos. Esto, no sólo es totalmente arbitrario, sino que también está desprovisto de todo sustento, tanto teórico como empírico. Se suma a esto otra observación significativa. No escapa a nadie que, en los albores del tercer milenio y del siglo XXI, en un mundo globalizado, y más aún en un país que ha conocido un crecimiento particularmente fuerte en los últimos años, a pesar de que las necesidades esenciales del ser humano son las mismas, la forma de satisfacerlas si ha evolucionado. Incluso, el propio gobierno chileno toma en cuenta este aspecto, integrando la evolución del patrón de consumo, cuando desea identificar los beneficiarios de los programas de ayuda social. De esta manera se puede legítimamente esperar que ante una estructura y un coeficiente aplicado a la canasta invariable, la supuesta canasta resultante no refleje la misma estructura de consumo de hace un par de decenios. A pesar de estas consideraciones es necesario analizar los resultados de la evolución de la pobreza que han arrojado las diferentes encuestas CASEN teniendo en cuenta los límites que esto implica y el significado acotado que comportan.

Los resultados, desde la primera vez que la encuesta se realizó en 1987 hasta la última en 2006, arrojan un progreso neto y constante de la reducción tanto de la pobreza como de la indigencia.

1 La línea de pobreza monetaria en Chile, en noviembre 2006, (último estudio disponible) fue fijada por la encuesta **CASEN**, Caracterización Socio-Económica-Nacional, que realiza cada dos años el Ministerio de Planificación, Mideplan, en 89 dólares de Estados Unidos (USD), los que en Paridad de Poder de Compra (PPC) corresponden aproximadamente a 130USD. En Francia, donde la línea de Pobreza se fija a 50% del ingreso mediano corresponde a 696 USD en PPC y en Europa donde se sitúa a 60% del ingreso mediano, a 835USD. Dicho de otra manera, se considera pobre en Francia y en Europa, a alguien que puede tener un poder de compra que puede llegar hasta ser respectivamente 7,8 y 9,4 veces más alto que el que dispone un chileno clasificado en tanto que tal en su país. Es obvio, que hay que abstenerse de todo tipo de comparación en los índices de pobreza entre AL y Europa, ya que miden realidades bien distintas.

No obstante, se puede observar entre 1996 y 2003 una cierta baja en el ritmo de disminución, de la pobreza y la indigencia, paralela con la reducción del ritmo de crecimiento económico. El número total de pobres durante el período democrático pasó de 4.968.302 a 2.208.937, insinuando la correlación entre ambas variables.

Tabla N°1: Pobreza en Chile, 1987/200

Años	Indigentes en %	Pobres no indigentes %	Total Pobres %	Reducción en % respecto encuesta anterior
1987	17,4	27,7	45,1	—
1990	13,0	25,6	38,6	6,5
1992	9,0	23,8	32,8	5,8
1994	7,6	20,1	27,7	5,1
1996	5,7	17,5	23,2	4,5
1998	5,6	16,0	21,6	1,6
2000	5,6	14,6	20,2	1,4
2003	4,7	14,0	18,7	1,5
2006	3,2	10,5	13,7	5,0

Fuente: Varias Encuestas Casen, Mideplan

Un examen más detallado por subperíodos deja ver que, en general, a mayor crecimiento económico corresponde una reducción superior de la pobreza, como es el caso entre 1990 y 1996, y más tarde entre 2003 y 2006, confirmando el “chorreo” al que hacía alusión. Sin embargo, las fuertes variaciones de la elasticidad entre las dos variables, indica que el crecimiento no se repercute automática y uniformemente en la disminución de la pobreza, lo cual sugiere que hay también decisiones políticas voluntarias que van en este sentido. A pesar que éstas son más fáciles de adoptarse cuando el crecimiento es mayor, no siempre cuando este último es importante se acompaña de una elasticidad fuerte en la materia.

Tabla N° 2: Crecimiento económico y pobreza, en %, 1990/2006

Años	Variaciones PIB %	Variaciones Pobreza %	Elasticidad (Puntos de %)
1992/1990	21,1	-11,2	-0,53
1994/1992	13,1	-13,5	-1,03
1996/1994	18,8	-13,0	-0,69
1998/1996	10,0	-4,6	-0,45
2000/1998	3,7	-4,6	-1,23
2003/2000	9,8	-4,4	-0,45
2006/2003	16,5	-24,9	-1,45

Fuente: Encuesta Casen 2006, citando la CEPAL, Mideplan

Si la pobreza absoluta se redujo en más de tres veces en veinte años, no es el caso en cuanto a la pobreza relativa. El ex ministro de la Concertación Gonzalo Matner muestra que utilizando la medición europea, esta última prácticamente no sufre variación entre 1990 y 2003. Así, los que perciben ingresos muy bajos pasan de 7,3% a 6,8%, mientras que aquellos que perciben ingresos bajos caen sólo de 27,5% a 26,4% en este lapso de tiempo (Matner, 2007).

Un examen detallado de la distribución ingreso permitirá de comprender mejor esta contradicción en la medición de la pobreza, según se trate de pobreza absoluta o pobreza relativa. Sólo el examen en el tiempo de esta última puede mostrarnos en perspectiva en qué dirección evoluciona la sociedad. Restringir el análisis al indicador de la pobreza absoluta únicamente permite observar si una sociedad logra que cada uno obtenga lo necesario para sobrevivir, lo que es indudablemente muy limitado.

La gran mayoría de los estudios sobre este tema se concentra en la distribución natural de ingresos, es decir, aquella que resulta del funcionamiento del sistema económico en relación con la propiedad de los factores de producción, a saber el capital que genera dividendos e intereses y el trabajo, salarios y honorarios. La distribución de estos ingresos corresponde entonces a la de los ingresos autónomos, es decir aquellos que se perciben antes que cualquier corrección intervenga como consecuencia de eventuales políticas públicas. El ingreso que se designa como autónomo, no corresponde entonces necesariamente al que se dispone para satisfacer las necesidades propias, ya que la política fiscal o social pueden alterar su monto. Así por ejemplo, cuando se suman

al ingreso autónomo los subsidios monetarios² percibidos para completar la insuficiencia del primero o las asignaciones familiares que se atribuyen independientemente de este, se obtiene el ingreso monetario. Enseguida, el ingreso total es aquel que se obtiene después de descontar al ingreso monetario el impuesto a la renta. Por último, para obtener el ingreso disponible hay que retirar del ingreso total las cotizaciones para la seguridad social. En definitiva, este ingreso es el que mejor representa el verdadero poder de compra del cual dispone un individuo para gastarlo como le parezca. A partir de esto, se podría deducir que es este último el que debiera ser privilegiado para reflejar de manera más fidedigna el nivel de vida de la población. En consecuencia, el ingreso disponible debiera ser la referencia que permita observar las disparidades reales en materia de distribución del ingreso.

Sin embargo, el cálculo de los índices de distribución de ingreso se hace a partir de los ingresos autónomos. Hay algunas razones que justifican esta manera de proceder, a pesar que haciéndolo así haya que admitir que no se aprecia la situación como se manifiesta. Una primera razón, la constituye el que los datos de los cuales se dispone en la materia generalmente vienen de encuestas nacionales en los diferentes países sobre la base de la estimación de los ingresos autónomos o a lo más, monetarios. Pero el problema no se restringe únicamente a la falta de información adecuada, sino que hay también consideraciones de orden analítico que llevan a que se mantenga el ingreso autónomo. Es sobre este último que se ejerce la política impositiva constituyendo, de alguna manera, la materia prima de las políticas públicas y de las medidas sociales que vienen a socorrer a los más desafortunados. Sin embargo, no debe perderse de vista que todas estas subvenciones y otras formas de ayuda son sólo un paliativo de corto plazo, y que en el mejor de los casos pueden parcialmente contribuir, a mediano y largo plazo, a una eventual corrección durable. Desde esta perspectiva trabajar a partir de los ingresos autónomos no resulta de poca utilidad, al contrario adquiere plena justificación.

3 La distribución de ingresos

El examen de la evolución de la distribución del ingreso autónomo en Chile de 1990 a 2006, Tabla N°3, muestra gran estabilidad en su conjunto. En efecto, las proporciones del ingreso que cada decil recibe acusan modificaciones menores en todo el período. Sólo el último sub-período, 2003/2006 muestra un mejoramiento en todos los deciles, aquellos inferiores al más alto, el X, a

2 En Chile se trata de la Pensión de Vejez y de Invalidez, del Subsidio Único familiar y del Subsidio de Agua Potable.

excepción del primero, que queda igual. Esta inflexión en la tendencia requiere ser confirmada en los próximos años para poder realmente hablar de quiebre de tendencia.

Tabla N°3: Distribución de ingreso autónomo según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990/2006

Decil	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
I	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,7	2,7	2,9
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,9
IV	4,5	4,7	4,5	4,5	4,5	4,5	4,7	4,9
V	5,4	5,6	5,6	5,4	5,3	5,7	5,4	5,6
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,2	6,6	7,0
VII	7,7	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,2	8,7
VIII	10,4	10,5	10,6	11,1	11,0	10,4	10,7	11,1
IX	15,2	14,8	15,4	15,4	16,0	15,1	15,3	16,0
X	42,2	41,8	41,8	41,8	41,4	42,7	41,5	38,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Varias Encuestas Casen, Mideplan

El hecho de tomar en cuenta los índices 10/10, 20/20 y 10/40, Tabla N° 4, utilizados a menudo en este tipo de análisis, a pesar de mostrar la enorme amplitud de las desigualdades e indicarnos una tendencia a la degradación entre los deciles extremos, el más rico y el más pobre, no es totalmente satisfactorio en el caso chileno. La razón se encuentra en que la repartición del ingreso dentro del décimo decil es muy desigual, en particular entre el sub-decil superior, es decir aquel que corresponde al 1% más rico, eventualmente el siguiente, y el resto de los sub-deciles.

Tabla N°4: Distribución del ingreso autónomo: Índices 10/10, 20/20, 10/40 y Coeficiente de Gini

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Índice 10/10	30,1	27,9	29,9	32,2	34,5	32,8	34,6	31,3
Índice 20/20	14,0	13,2	14,0	14,8	15,6	14,4	14,5	13,1
Índice 10/40	3,5	3,3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3
Coeficiente de Gini	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54

Fuente: Varias Encuestas Casen, Mideplan

En efecto como puede apreciarse en la Tabla N° 5, el sub- decil X más que duplica el precedente, el IX, sabiendo que éste mismo es 40% mayor que el que precede, el VIII. En cambio, hasta este último, la progresión entre un decil y otro es relativamente débil y constante, lo que significa que la repartición entre ellos es poco desigual, sólo haciéndose heterogénea a partir de allí.

Tabla N°5: Distribución del ingreso autónomo por sub-deciles (1%) del decil X, el más rico, 2006

Sub-deciles	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Parte en %	4,6	5,0	5,4	6,0	6,6	7,4	8,5	10,4	14,6	31,5

Fuente: Encuesta Casen 2006, Mideplan

Solimano A. y Torche A. (2007) procedieron a un análisis más detallado de las desigualdades, en particular explorando por un lado el decil más rico, el X, y por otro los nueve restantes en conjunto.

Tabla N°6: Coeficiente de Gini para los nueve primeros deciles y para el décimo 1987/2003

Año	Gini Total	Gini 9 deciles	Gini decil X
1987	0,577	0,395	0,343
1990	0,563	0,364	0,376
1992	0,562	0,360	0,382
1994	0,563	0,370	0,394
1996	0,576	0,396	0,371
1998	0,578	0,396	0,364
2000	0,578	0,383	0,400
2003	0,567	0,375	0,396
2006	0,552	0,381	0,353
Media	0,568	0,38	0,375

Fuente: Cálculos de (Solimano y Torche ,2007) a partir de Encuestas Casen.

Este examen muestra que si no se toma en cuenta el decil X, el Gini se reduce cerca de 38%, al mismo nivel que el decil X solo, lo que significa que hay tanta desigualdad al interior de este último como en el 90% restante de la población. Los autores agregan que si en 2006 se elimina

el 5% más rico, el Gini alcanzaría 0,427. En cambio, al eliminar el 20% más pobre el Gini sólo se reduce a 0,497 y a 0,488 si se trata del 25% de menor ingreso, lo que es revelador de las asimetrías existentes en los extremos. En definitiva, todas estas observaciones conducen a concluir que además de la permanencia en el tiempo de la mala distribución del ingreso, que esta se explica en buena medida por la diferencia de la concentración del ingreso en el decil más rico respecto de los otros nueve. Más aun, como lo vimos en la Tabla N°5, al interior de este decil, casi un tercio del ingreso que éste concentra, lo acapara el sub-decil, el 1% de mayor ingreso del país.

Si el examen de la evolución de la distribución del ingreso, desde el retorno a la democracia en 1990 muestra desigualdades enormes y estabilidad, al menos hasta el 2003, cabe preguntarse cuál es la situación respecto a los años y decenios precedentes. De manera más precisa, lo que es interesante conocer es si este comportamiento en la distribución del ingreso ha sido siempre el mismo, o si la instalación del neoliberalismo tuvo alguna incidencia, al igual que el paso de la dictadura a la democracia.

Hay que advertir que aparece un obstáculo importante en la continuidad de las estadísticas, derivado del hecho que la Encuesta Casen, sólo se realiza desde 1987. Esto obliga a recurrir a otras fuentes de información que desgraciadamente no abordan la problemática metodológicamente igual, pero si la tratan de manera que permite responder a este interrogante, aunque de manera algo distinta. En este sentido, se dispone de dos fuentes: la primera es la Encuesta Presupuesto Familias de 1969, 1978, 1988 y 2007 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). La segunda es la Encuesta Empleo que realiza la Universidad de Chile desde 1957.

Tabla N°7: Distribución del Gasto en Consumo por Hogar 1969, 1978, 1988 et 2007, en % del Gasto Total en Consumo.

Quintiles	1969	1978	1988	2007
I	7,6	5,2	4,4	5,4
II	11,8	9,3	8,2	9,5
III	15,6	13,6	12,6	13,7
IV	20,6	21,0	20,0	20,4
V	44,5	51,0	54,9	51,0
TOTAL	100	100	100	100
QV/QI	5,86	9,81	12,48	9,44

Fuente : Instituto Nacional de Estadísticas citado por (Ffrench-Davis,2003) e Instituto Nacional de Estadísticas para 2007.

La evolución en el tiempo de los datos que arroja el gasto por hogar es suficientemente contrastada como para testimoniar que una neta deterioración de la situación de los hogares más pobres, los Quintiles I, II y III, durante la dictadura (1973/1990), aproximada aquí por los datos de la Tabla N°7 correspondientes a los años 1978 y 1988. La participación del gasto en consumo de estos quintiles sobre el gasto total es sistemáticamente inferior a la que disponen precedentemente, en 1969, como también posteriormente en 2007. Más aun, hay que subrayar que relativamente la mayor merma la soporta el Quintil I, el más pobre de la población. El Quintil V, el más rico, acrecienta su consumo durante la dictadura, mientras que el Quintil IV, mantiene una proporción casi invariable en todo el período considerado, entre 20% y 21%. Curiosamente, en 2007, la estructura de la repartición del gasto en consumo es muy similar a la que se presentó en 1978, en pleno proceso de la puesta en marcha de las reformas liberales y luego después de los drásticos ajustes en el presupuesto del Estado que empezaban a modificar la fisonomía de la economía chilena. Agreguemos por último que desde 1969 a 2007, la distancia entre el Quintil I y el Quintil V se acrecentó más de 60%, la relación entre ambos pasó de 5,8 a 9,4 veces. Al mismo tiempo, los cuatro primeros quintiles concentraban una parte en el total del consumo inferior en 6,5 puntos de porcentaje al que mostraban cuatro decenios antes.

A partir de los datos de la Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile en el Gran Santiago, es posible disponer de una serie bastante larga del coeficiente de Gini cubriendo el período 1957/2005.

Tabla N°8 : Coeficiente de Gini en el Gran Santiago 1957/2005

Períodos	Coeficiente Gini Medio
1957/1966	0,449
1967/1970	0,492
1971/1974	0,455
1975/1981	0,527
1982/1991	0,569
1992/1996	0,512
1997/2002	0,543
2003/2005	0,520

Fuente: Calculado a partir de los datos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

El Chile de la primera década del siglo XXI, con coeficientes de Gini próximos de 0,55, aparece comparativamente en la escena internacional como un país con grandes desigualdades. Se ubica lejos de los países europeos, siendo Portugal el peor clasificado con un Gini de 0,38, cuando los países más igualitarios están alrededor de 0,25. Pero, en América Latina también se sitúa por debajo de otros países de la región como, Trinidad-Tobago, Uruguay, Méjico, Costa Rica y Jamaica, todos ellos con coeficientes inferiores a 0,50. Su situación es también ligeramente peor que la de países como Argentina, Panamá, República Dominicana, Perú y Ecuador que presentan un coeficiente inferior a 0,55.

A partir de la Tablas N°3 hasta la N°8, que dan cuenta desde ángulos distintos y períodos diferentes de la evolución de la desigualdad de ingresos en Chile, se puede hacer el balance que sigue:

- Las desigualdades han aumentado de una manera general desde el cambio de régimen y de modelo de desarrollo que se produjo con el Golpe de Estado de septiembre 1973.
- El período de menor desigualdad, desde que se dispone de estimaciones, es el de los años del gobierno de la Unidad Popular, e inversamente, el más desigual en la distribución del ingreso, el de los años de la dictadura.
- Con el retorno a la democracia se pudo apreciar un cierto mejoramiento en las desigualdades, que luego se estanca al cabo de poco menos de una década, empeorando nuevamente en 2004, pero se requiere de más datos recientes para confirmar esto último.
- En suma, esta evolución con contrastes de desigual magnitud se corresponde con orientaciones políticas distintas, así como también de políticas económicas y sociales seguidas en función también de la coyuntura económica que se atraviesa. La reducción de las desigualdades a comienzos de los años 1970 se explica fundamentalmente por la acción del gobierno popular en contra de los monopolios y oligopolios, la Reforma Agraria, el aumento del salario real y los intentos de controlar los precios en un contexto fuertemente inflacionista. La inflexión siguiente interviene con la política de apertura al exterior, las privatizaciones, el retroceso de la acción del Estado y el crecimiento del desempleo que resulta de las orientaciones seguidas por la Junta Militar a partir de 1975. En 1990, con el final de la dictadura y la llegada de los Partidos de la Concertación al gobierno, a pesar de que no se modifica el modelo de desarrollo neoliberal, se le imprime una orientación más social a la política gubernamental

gracias a una coyuntura económica excepcional. A fines de los 90 y comienzo de los 2000, la crisis asiática y la baja en la tasa de expansión económica provocan un nuevo deterioro en la distribución del ingreso que se interrumpe con el retorno del crecimiento que se opera a partir de entonces. El alza del precio del cobre, fuente de ingresos fiscales importante, favorece el mejoramiento que se observa. La crisis que aparece a fines del 2008, vendrá a interrumpir esta tendencia.

- (French-Davis, 2003), se concentró sobre la cuestión de la regresión de la distribución del ingreso durante los años de dictadura. Luego de evocar unos pocos avances sociales, tales como el aumento de la escolarización y la reducción del analfabetismo, erige un balance, tan exhaustivo como dramático, de los retrocesos sociales constatables en 1989, al final del período dictatorial. Subraya en primer lugar, la reducción de salarios, que se encontraban en promedio a un nivel inferior al 8% respecto al que alcanzaban dos décadas anteriores. La situación en materia de renta por jubilaciones y de ingreso mínimo era más o menos similar. Las asignaciones familiares se encontraban 72% por debajo del nivel de 1970. El gasto público en educación, salud y vivienda disminuyó 22% en el mismo lapso de tiempo. Se agrega a esto el carácter regresivo de la reforma fiscal. Por último, el desempleo osciló entre 10% y 20% hasta 1989, mientras que su nivel era cercano al 5% durante el gobierno de la Unidad popular y por lo demás semejante a la observada en los años previos a éste.

4 La concentración del capital.

Un factor importante de la mala distribución del ingreso en Chile proviene de la fuerte concentración de la propiedad. (Lagos, 1962) fue uno de los primeros en tratar esta cuestión. Señala que de las 1296 empresas existentes en Chile en los años 1950, sólo 4,2% controlaban el 59,2% del total de los capitales invertidos y las 95,8% restantes controlaban el resto, 40,8%. Por otro lado, identificó once grupos económicos formados en particular en torno a los grandes bancos, con fuertes lazos entre ellos, gracias a las empresas que controlan o sobre las que ejercen influencia. Esto lo llevó a referirse a ellos como partes de un sólo y único super grupo económico, que ejerce control o influencia sobre 290 sociedades anónimas, que representan el 22,4% del total y concentrando el 70,6% del capital total de éstas últimas.

El Informe de la Comisión Investigadora sobre Privatización de Empresas del Estado, 1973-1990, creada por la Cámara de Diputados señala: "Durante el período 1973-1990 se enajenaron y de-

volvieron 725 empresas y activos industriales, de esta cifra, 341 empresas fueron devueltas a sus dueños sin retribución, por haber sido requisadas o intervenidas en su momento. Dentro del total de las empresas, había 124 calificadas como las más grandes y 46 de ellas eran estatales antes del gobierno de la Unidad Popular. La suma de ambos grupos constituye parte del conjunto de las 169, llamadas las “más importantes”. Dentro de éstas, se destacan 25 empresas enajenadas muy rápidamente, después del plebiscito de 1989 y 43 pertenecientes a la denominada “área rara”, de las cuales 35 fueron doblemente subsidiadas por el Estado al ser dos veces privatizadas”. Se agregan a las privatizaciones de empresas, la devolución y venta de varios millones de hectáreas expropiadas en el gobierno anterior, por la contrarreforma agraria emprendida por la dictadura. En definitiva, la ausencia de transparencia propia al gobierno dictatorial que presidió los procesos de privatización llevo al Estado a subvencionar a los adquirentes en proporciones que son difíciles de estimar³. Todo esto viene a sumarse a las otras reformas y políticas económicas y sociales de este período provocando, como se indicó, una deterioración drástica de la distribución del ingreso nacional. Esta fue el fruto del cambio radical del régimen de acumulación, de la substitución de importaciones a la apertura casi total, haciendo del dinamismo del sector exportador la clave del sistema junto a un Estado que se limitó a las actividades soberanas que sólo él puede asumir, en particular el ejercicio de una violenta represión antisindical.

En 1990, con la llegada al gobierno de los Partidos de la Concertación, aquellos que se oponían a la dictadura, el proceso de concentración del capital no se interrumpe. Ciertamente, el mecanismo deja de ser el de las privatizaciones y de los favores gubernamentales a ciertos grupos económicos. La evolución de la concentración del capital desde entonces ha sido medida por (Vega, 2007) a partir de la cifra de venta anual de las empresas. Las más grandes, que designa como corporaciones o mega empresas detentaban casi la mitad de las ventas de todas las empresas, 49,48%, representando el 0,13% del número total de éstas en 1998. Es decir, ganaron en siete años, más de 13 puntos porcentuales, alcanzando 62,52% de las ventas totales y pasando a 0,17% del total de empresas. En cambio, cada una de las otras categorías de empresas, micro, pequeñas, medianas y grandes vio disminuir la proporción que tenía en las ventas totales, incluso cuando el número relativo de empresas en algunas categorías aumento. Este proceso de concen-

3 No obstante, según diferentes métodos de cálculo las pérdidas se estiman a 27%, 42% o 69% del capital vendido en el período 1985-89, y el valor neto llega a US\$ 2.223.163.439,98 en el lapso que media entre 1978 y 1990, y por 30 empresas enajenadas.

tración tiende a reflejarse en la distribución del ingreso en una mayor fracción de los ingresos provenientes del capital en el valor agregado del país, de 34,96% en 1966 a 41,96% en 2004.

5 Modificar la distribución del ingreso

Hay tres maneras para mejorar la distribución de los ingresos⁴.

5.1 La fiscalidad

Para modificar la repartición del ingreso primario o autónomo tan desigual, la vía que parece no sólo como la más adaptada, sino que además hace posible las otras, es la tributaria. En efecto, fuera de permitir la corrección de los ingresos de unos y otros después de la imposición de la carga tributaria, esta constituye el mejor medio para financiar otras formas de intervención con repercusiones en la distribución de los ingresos primarios. Algunas políticas económicas pueden directamente tener como objetivo reducir la concentración de capital que favorece la del ingreso, pero éstas son sólo decisivas y dan resultados a largo plazo, cuando son eficaces. En cambio, los impuestos que afecten el patrimonio y las herencias pueden tener un impacto muy importante. Sin embargo, este tipo de tributación no es fácil de ser aceptado más allá de cierto límite. Sabiendo que son tasas relativamente altas las que permitirían una redistribución del patrimonio rápida, aparecen como casi imposibles de ser consideradas, dadas las condiciones políticas existentes y la probable reacción de los afectados que no tardarían en asimilarla a una forma de expropiación. Resulta entonces más apropiado concentrarse en la imposición de los ingresos que generan los factores de producción, en particular aquellos provenientes del factor capital, más que en el valor del factor en sí mismo. Los impuestos a los ingresos laborales, pero también y sobre todo a los generados por el capital, han sido fundamentales para reducir las desigualdades en algunos países⁵. Se trata en este caso de la tributación directa, pudiéndose aplicar tanto a las empresas como a los propietarios de los factores.

4 Si privilegiamos éstas no es porque no existan otras, al contrario por ejemplo nacionalizaciones y reformas a la propiedad serían probablemente más eficaces y rápidas, pero significarían un cambio de régimen que aparece muy lejos de las posibilidades que se barajan en los debates actuales.

5 Al respecto véase **Piketty (2001)** que muestra como la reducción de las desigualdades en Francia, entre 1914 y la mitad del siglo XX, se logró gracias a los impuestos a los ingresos del capital, aunque también contribuyera a la destrucción de los mismos las dos guerras Mundiales y a la crisis de los años 30.

Si algunas políticas económicas en materia de salarios o de ahorro pueden influir la repartición de ingresos, hay que admitir que pueden tener impactos indeseables a corto plazo. Por ejemplo, un alza de salarios importante y rápida corre el riesgo de afectar la competitividad internacional y provocar una alza de precios que favorece la inflación. Se considera entonces más adecuado privilegiar la tributación.

Dado que la tributación indirecta, que afecta también el ingreso disponible, no puede ser progresiva, difícilmente incide en la repartición del ingreso. No obstante, discriminando sobre el nivel de las tasas, entre diferentes tipos de productos, se puede obtener un impacto de este tipo de tributación que contribuya también a mejorar la distribución de ingreso. En cambio, las subvenciones que resulten de la política social, sí repercuten directamente en el ingreso disponible de aquellos que los reciben. En definitiva, el Estado dispone de varios instrumentos susceptibles de ser útiles a una política de redistribución del ingreso. La selección de los instrumentos que se usen depende de la voluntad política para aplicarlos, de la relación de fuerzas políticas, de la amplitud y de la velocidad que se desee darle al proceso, o todavía, de la evaluación que se haga de las consecuencias probables de las medidas adoptadas sobre otras variables económicas, en particular el crecimiento económico y la inversión privada.

Es cierto, hay que admitirlo, que en Chile una política de redistribución del ingreso se vería enfrentada a una multitud de obstáculos. La coalición que gobernó al país desde 1990 hasta comienzos del 2010, la Concertación, se identificaba, o al menos tenía esa pretensión, con lo que se podría denominar el progresismo⁶. *Ipsa facto*, la coalición gobernante pudo difícilmente ignorar la amplitud de las desigualdades que he descrito hasta aquí. Ahora bien, dada la inmovilidad constatada, cabe entonces preguntarse sobre la determinación política que la animó en la materia a lo largo de los cuatro gobiernos sucesivos desde el retorno a la democracia.

6 Aun si este pacto reagrupa partidos Políticos tan distintos como la Democracia Cristiana y el Socialista, la bipolarización de la vida política y su oposición a la dictadura hacen que su electorado encuentre su origen social mayoritariamente en las clases populares.

Tabla N° 9: Gasto del Estado 1987/2008 (%)

Años	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1	26,3	22,2	21,7	22,0	20,3	21,7	22,5	22,2	21,2	19,9	19,3	18,1	18,7	21,2
2		18,6	18,5	18,2	16,7	17,4	18,2	19,8	18,7	17,5	16,8	15,6	16,0	17,8
3	15,3	12,9	13,1	13,9	13,3	14,3	14,5	14,8	14,1	13,2	12,7	11,8	12,2	14,0
4		3,1	3,6	4,9	5,4	5,6	0,6	1,9	2,0	4,6	7,2	10,2	11,6	8,5

1-Total, 2-Corriente, 3- Social y 4- Excedente Corriente en % del PIB 1987/2008

Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda Chile

Cuando se examina la presencia relativa del Estado chileno en la sociedad a través del gasto público, aparece claramente que ésta ha ido cayendo en términos relativos, aun si la expansión del gasto tiene un ritmo por encima del de la actividad económica. Cabe destacar que esta tendencia a la disminución es concomitante con otra, la del aumento del excedente corriente, si se exceptúan los años de la crisis asiática, fin de los 1990 y los que inmediatamente siguieron, a comienzos de los 2000. La subida del gasto en el 2008, parece estar influenciada en parte por un ligero aumento del gasto social, pero también por la crisis mundial de los *subprimes* que empieza a manifestarse en el segundo semestre de este año y hace bajar la tasa de crecimiento del PIB.

Tabla N°10 Elasticidad del Gasto Total y Social del Estado respecto de la tasa de crecimiento media anual

	Tasa Crecimiento Media anual	Gasto Total	Gasto Social	Elasticidad Gasto Total / Crecimiento	Elasticidad Gasto Social / Crecimiento
Crecimiento Acelerado:1991/1997	8,3	7,1	8,1	0,85	0,97
Crecimiento Lento: 1998/2003	2,7	4,4	5,1	1,62	1,88
Crecimiento Sostenido:2004/2008	4,9	7,3	6,5	1,49	1,32

Fuente: A partir de datos de la Dirección de Presupuesto y del Banco Central de Chile

La elasticidad del gasto estatal respecto del crecimiento del PIB es baja, inferior a la unidad, cuando el crecimiento es fuerte e, inversamente, en el caso contrario. El gasto social sigue el mismo comportamiento, siendo particularmente sensible en los años de crecimiento lento. A pesar de aparecer como relativamente estable durante todo el período, entre 13% y 14% del PIB, con una ligera tendencia a la baja relativa es perceptible, su crecimiento medio anual es algo superior

al de la economía. Si el conjunto de las tendencias observadas no permiten concluir de manera cabal que existe un objetivo de reducir la acción del Estado en la economía y menos aun en materia social, tampoco aparece, por decir lo menos, una tendencia en sentido inverso. El excelente estado de las finanzas públicas, con un excedente corriente importante, y en aumento, indica que acrecentar la participación relativa del Estado no ha sido tampoco un objetivo que la Concertación se haya dado en los veinte años que gobernó el país. Este abandono voluntario, aparece en contradicción, no sólo con lo que representa socialmente, sino también con la pretensión de que el país logre la membresía de la OECD, como condición de país desarrollado⁷. De hecho si su incorporación a la OECD a comienzos de 2010, necesariamente se debe al respeto de los criterios que esta organización de los países desarrollados impone, el contraste con sus socios no deja de asombrar. La parte del gasto público en el PIB en Chile es alrededor de la tercera parte de lo que es en Suecia, un poco que esta última parte respecto del promedio de los países europeos y, aproximadamente, la mitad que en los Estados Unidos. Respecto al gasto social, la diferencia es algo menor, a pesar de que las necesidades son considerablemente mayores⁸. Ahora bien, en lo que se refiere a los ingresos netos que capta el Estado chileno, éstos se establecen algo por encima del 20% del PIB, pudiendo llegar hasta 25% de éste. De estos ingresos, los impuestos constituyen más de 80%, las cotizaciones sociales menos de 10% y el resto proviene de rentas de propiedad y operaciones.

La estructura tributaria en Chile, globalmente consiste en un impuesto al valor agregado de 19%, un impuesto a los ingresos del trabajo con una tasa marginal de 40% y otro a las utilidades que retiran los propietarios de las empresas, 17%. Existen además, algunos impuestos que afectan productos específicos (petróleo, alcohol, tabaco, etc.) y un impuesto adicional de 35% que se aplica a los ingresos repatriados por los inversionistas no residentes. Una comparación internacional rápida⁹, permite de establecer que:

7 Este objetivo que debía ser alcanzado en 2010, año del bicentenario de la Independencia, fue oficialmente anunciado a comienzos de los años 2000.

8 Una comparación estricta aparece imposible dado lo que se contabiliza como tal difiere entre distintas regiones del mundo, pero *grosso modo* representa en Suecia 35% del PIB, 30% en Europa y 25% en Estados Unidos.

9 Esta fuera de nuestra ambición de proceder a un estudio exhaustivo permitiendo una comparación internacional acabada en la materia. Cada uno sabe que en cada país existen particularidades y excepciones para diferentes categorías de personas, créditos de impuesto, etc. que obligarían a un estudio en sí de la cuestión para un tratamiento acabado.

- la tasa marginal impositiva al ingreso de 40% parece semejante a la de muchos otros países comparables,
- la misma constatación se puede establecer en lo que respecta a los inversionistas extranjeros, donde incluso la tasa que se les aplica en Chile es la más elevada de América Latina junto a la de Argentina,
- los impuestos que afectan al consumo, también tienen tasas semejantes a las de otros países, pero tienen un peso relativo en el total recaudado muy alto, 52,1%. Se está lejos de la estructura que existía hasta la mitad de los años 1970, donde el total recaudado se dividía en tres partes más o menos iguales entre impuestos directos, indirectos y otros,
- además, hay que tomar en cuenta también la ausencia de impuesto a las utilidades de las empresas –pero sí a los accionistas por los montos que las perciben–, así como al patrimonio, aparte de los bienes raíces, y la poca importancia del impuesto a la herencia y donaciones, que representa sólo 0,2% de la recaudación total.

En este contexto, cuando se buscan eventuales posibilidades que permitirían aumentar la recaudación fiscal, la primera motivación es concentrarse en el impuesto que afecta las utilidades percibidas por los accionistas de las empresas. Una primera anomalía aparece de inmediato, es que éste no es un impuesto que afecta la empresa, sino a los perceptores de las utilidades, los accionistas. Esto significa que sólo afecta las utilidades que se retiran y no aquellas que la empresa reinvierte, incluso cuando la re-inversión consiste en comprar otra empresa o acciones de otra empresa o hasta por ejemplo un inmueble para el arriendo o la especulación. Más aun, si no son re-invertidas pero reservadas y depositadas en un fondo, sólo serán imponibles cuando sean retiradas. De alguna manera, no sólo se facilita la concentración del capital, pero se incita a ella, al no gravarse la reinversión. Gracias a éste sistema, sólo aproximadamente un tercio de las ganancias anuales realizadas en el país son imponibles. Además según los observadores, este sistema impositivo facilita la evasión fiscal, ya que es difícil de controlar¹⁰. Un argumento suplementario, es que gravar directamente a las empresas permite discriminar según el tamaño y la posición que ocupan en el mercado. Así, por ejemplo, se podría someter las ganancias de monopolios u

¹⁰ La evasión es bastante elevada, y se estima entre 20% y 25%. Cabe señalar al respecto que Chile es uno de los países que presenta uno de los coeficientes más bajos entre el número de funcionarios dedicados a la recolección de impuestos y la población total.

oligopolios a un sobreimpuesto, que sería una forma de “nacionalizar” los impuestos privados que estas empresas captan gracias a su posición dominante sobre el mercado (Claude, 2007).

Por último, un argumento suplementario para gravar a los accionistas es que esto evidentemente no eximiría el impuesto que pagan las empresas por este concepto. Estos deberían declarar las sumas percibidas por concepto de utilidades distribuidas por las empresas en sus impuestos personales, las que se sumarían a sus otros ingresos de manera que la progresividad del impuesto sea mantenida. Por supuesto, habría que tomar en cuenta lo que la empresa ya ha pagado en impuestos a las ganancias, al prorrateo de la participación de cada accionista, constituyéndose en un crédito, de manera que no se grave dos veces el mismo ingreso.

Resulta claro que tomar en cuenta una mayor recaudación de impuestos de esta manera está en desfase con el enfoque neoliberal imperante. Por ejemplo, (Engel, Galetovic y Raddatz, 1998) han mostrado como desde un objetivo distributivo es más interesante aumentar el impuesto al valor agregado que el impuesto a la renta. En efecto, a pesar de que este último sea regresivo y el primero progresivo, cuando se toma en cuenta el efecto directo del impuesto, la recaudación y el aumento del gasto social que permite a favor de los más pobres, se observa que son estos últimos los que más se benefician. La explicación se centra sobre el hecho incontestable que el impuesto al valor agregado recauda entre los ricos una suma mayor que en los sectores pobres, por lo tanto traspasar ese suplemento a estos últimos les procura una ganancia neta. Razonar de esta manera es más de sofistas que de otra cosa. Cualquier otro impuesto que grave únicamente a los más favorecidos, como el propuesto más arriba, no quita nada a los pobres por definición y por tanto puede aportar una recaudación mayor a favor de estos. Más grave aun, el trabajo citado es retomado por numerosas otras publicaciones sin que nadie ponga al descubierto el sofisma que conlleva¹¹. Sin embargo, tiene el mérito de mostrarnos como se enfrenta el debate sobre el tema de la distribución del ingreso para no ir a lo esencial, a pesar que la cuestión de su financiamiento es fundamental. En definitiva, la condición primera e indispensable en la materia es la de la voluntad política. Para ello, no hay necesidad de recurrir a la extrema izquierda del espectro político para saber qué hacer, se puede uno contentar con tomar las recomendaciones del Banco Mundial. En un informe realizado por este último, a partir de investigaciones dirigidas por dos de sus funcionarios, en varios países de América Latina, se identifica sin ninguna ambigüedad el fac-

11 Ver por ejemplo Contreras (1999)

tor político como fundamental. Se establece claramente que para romper las inequidades en A.L. es indispensable crear un liderazgo fuerte y formar coaliciones amplias, susceptibles, en especial, de crear instituciones políticas y sociales en las cuales se encuentren representados los sectores desfavorecidos y marginados, más aun en los períodos de crisis (Ferreira y Walton, 2005).

5.2 El acceso a los bienes públicos

Ampliar la oferta de bienes públicos disponibles para los pobres es una de las condiciones que permiten mejorar de manera duradera la distribución del ingreso a largo plazo. Se trata principalmente en este caso, de educación, pero también de salud, de vivienda y de infraestructuras sociales que contribuyen a reforzar la calidad del trabajo que los pobres ofrecen y por ende a favorecer la empleabilidad y el salario.

Es indiscutible, que el nivel de educación de un individuo permite definir el perfil de su especialidad, condicionar significativamente su productividad y constituir un elemento determinante de su remuneración. A pesar de que no se pueden establecer correlaciones muy fuertes entre estas variables, es innegable que están ligadas. A pesar de ello, (González, 2008) desmitifica, con razón, el hecho de privilegiar demasiado la educación, en tanto que factor explicativo decisivo de las desigualdades. Constata que hay una correlación mucho mayor entre el capital humano y su remuneración en los sectores donde el progreso técnico es más fuerte que en los sectores tradicionales. Esto se traduce por el hecho que a igual nivel de calificación, corresponden salarios distintos, de un sector a otro o de una empresa a otra. Agrega, que otros factores pueden también ser tomados en cuenta, como por ejemplo si se trata de una actividad destinada a la exportación o al mercado local, o también, el tamaño de la empresa. La situación óptima para un asalariado es trabajar para una gran empresa, que exporte y que utilice una tecnología de punta.

Un factor a considerar es el rol reproductor de desigualdades que conlleva la educación. Las familias que disponen de ingresos altos educan a sus hijos en colegios privados muy costosos. Esta educación les permite posteriormente acceder a las mejores universidades y carreras profesionales¹². Se agrego a esto, que en una sociedad discriminatoria, como la chilena, el pertenecer

12 Con ocasión de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) 2009, se pudo verificar que los establecimientos municipales y privados subvencionados presentaban el mismo número de puntos desde que la PSU existe, mientras que los liceos privados han ido mejorando progresivamente sus resultados. Los alumnos egresados de los dos primeros tipos de

a una cierta clase o grupo social, también pesa en la remuneración. (González, 2008) cita un estudio realizado sobre doce promociones egresadas de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, donde el único factor discriminante entre los estudiantes era el apellido y la comuna en que vivían. Se identificaron diferencias de remuneración que podían alcanzar hasta 35% entre dos estudiantes, a pesar de tener los mismos atributos- notas, sexo, lenguas extranjeras, etc.- debido a los dos factores discriminantes señalados.

Ahora bien, de acuerdo con Vega (2007), si se admite que Chile ha hecho progresos considerables en cuanto a la cobertura del sistema educacional en todos los estratos de la población, en particular en materia de Educación Superior, en términos cualitativos, las cosas son mucho menos satisfactorias. Es sobre este aspecto que deberá hacerse el esfuerzo público.

En lo que respecta a la salud, desde 1990, ha habido progresos importantes en lo que se refiere al número de personas cubiertas por la protección social. Aun así, en 2006, el sistema mixto -público/privado- dejaba todavía alrededor de 1,9 millón de personas sin ningún tipo de cobertura. Curiosamente, aquellos que no disponen de protección se reparten de manera bastante homogénea entre los cinco quintiles de ingresos de la población. Esta fracción de la población sin protección es difícil de caracterizar. Hay casi tantos trabajadores permanentes como no permanentes, la misma proporción se verifica entre los que trabajan para empresas con más de nueve personas que con aquellas donde hay menos y finalmente, sólo una pequeña mitad, 43%, no trabaja. Todo esto testimonia el grado de informalidad importante existente en las relaciones laborales y en las obligaciones sociales (Urriola, 2007). De todas maneras, la ampliación de la protección hacia una cobertura universal, no es el único problema pendiente. La calidad y la

establecimientos han obtenido en la PSU 2009, en promedio, 457 y 489 puntos, mientras que aquellos que provenían de establecimientos privados, 607, es decir un tercio y un cuarto más respectivamente. Cuando se analizan los resultados de la PSU 2008 en función del nivel de ingreso, se constata que 0,4% de los estudiantes con un ingreso familiar inferior al salario mínimo obtuvieron más de 700 puntos, mientras que esta proporción pasa a 20% para aquellos que tienen un ingreso familiar diez veces superior. Además, una indicación suplementaria de lo que se avanza, se refleja en la concentración de estudiantes que han obtenido el número máximo de puntos previstos en las tres comunas más ricas del país. A pesar de que sus habitantes representan sólo el 2,7%, cuentan con el 36,7% de estudiantes habiendo obtenido el máximo de puntos. Casi seis estudiantes sobre diez de establecimientos pagados, obtiene más de 600 puntos, mientras que esa proporción es sólo de uno sobre diez para los establecimientos municipales. Diario El Mercurio, diciembre 22 y 23 de 2008.

insuficiencia de esta protección, grave para aquellos que no cuentan con recursos suficientes, es también parte importante del déficit en esta materia. Algunos otros problemas que requieren solución son entre otros los siguientes:

- La cobertura puede ser más un derecho teórico que real para algunos, debido al alejamiento de los centros médicos, dada la insuficiencia de estos a nivel nacional, en un país de una longitud de poco más de 4.000 km.
- El tiempo para obtener una cita sobrepasa a menudo la urgencia que requiere el paciente, en particular cuando se trata de consultar especialistas en el sector público.
- La cobertura de los gastos para la compra de medicamentos es insuficiente, estimándose que sólo la cuarta parte de estos obtienen reembolsos.

Ampliar realmente la cobertura, aumentando la oferta de atención médica, mejorar los reembolsos para los más necesitados, no permite corregir directamente la distribución de ingreso autónomo, pero sí de liberar ingreso disponible para la satisfacción de otras necesidades. Por otra parte, el que los trabajadores puedan mantener un buen estado de salud les aumenta la disponibilidad para trabajar, lo que les permite en consecuencia alcanzar un ingreso más elevado.

Por fin, en materia de vivienda algunos progresos han sido hechos desde 1990. Así, de un censo de la población a otro, entre 1992 y 2002, el número de habitantes promedio por habitación disminuyó 10% y 15% en lo que se refiere a los sectores más vulnerables. El mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los pobres en su *hábitat*, también tiende a favorecer la reproducción de la fuerza de trabajo en mejores condiciones, así como la educación de los hijos. Lo mismo sucede en lo que concierne a la infraestructura que facilita y hace la vida de los trabajadores más agradable, como los transportes, las guarderías infantiles, el acceso a bibliotecas e internet, entretenimientos diversos, tanto culturales como deportivos.

5.3 Reducción de la desocupación estructural

El crecimiento en Chile es pobre en materia de creación de empleo. A pesar de una tasa de expansión del PIB relativamente importante, aunque irregular, el país mantiene una tasa de desempleo elevada, incluso cuando el crecimiento es fuerte. Llama la atención que la fuerte desaceleración del PIB a fines de los años 90 y comienzos de los 2000, aumente la desocupación en casi tres

puntos porcentuales, y luego cuando la tasa de crecimiento mejora en más de dos puntos, entre 2004 y 2008, ésta se recupere en apenas un poco más de un punto. Sobre todo en el período, 1991/2008, la tasa de desocupación oscila entre 6% y 10%, dejando en evidencia una línea de resistencia a la baja elevada. La reducción del desempleo estructural, fuente de pobreza en un país donde la indemnización por esta causa es baja y por lo demás no existía hasta el año 2002, constituye un imperativo. Cabe agregar que el empleo precario, no contabilizado entre los des- empleados, condena a sus titulares a la percepción de niveles de ingreso por debajo del salario mínimo.

El desempleo estructural afecta a la población que está fundamentalmente al margen del mercado de trabajo y que continua desocupada, a pesar de los programas de trabajo de emergencia municipales subvencionados por el gobierno. Es sobre todo en dirección de este sector que se requiere un esfuerzo particular, utilizando contratos de empleo/formación y desarrollando también el micro crédito y la creación de micro empresas.

Tabla N° 11 Tasa de crecimiento del PIB y tasa de desocupación

	Tasa Crecimiento Media anual	Tasa de desocupación Media
Crecimiento Acelerado:1991/1997	8,3	7,1
Crecimiento Lento: 1998/2003	2,7	9,8
Crecimiento Sostenido:2004/2008	4,9	8,4

Fuente: Banco Central e Instituto Nacional de Estadísticas

6- Epílogo: De un terremoto al otro

A comienzos de 2010, la Concertación después de cuatro gobiernos sucesivos y veinte años gobernando, debió ceder el poder tras la derrota electoral a la oposición de derecha. Se trata, nada menos, que el electorado, aunque por un margen relativamente estrecho del 3%, optó democráticamente por las mismas fuerzas políticas que estuvieron asociadas al gobierno militar y sus crímenes durante los diecisiete años de dictadura que precedieron este período. Un verdadero terremoto político.

Si la Concertación durante estos últimos dos decenios puede exhibir como su activo el de haber doblado el PIB por habitante, de haber hecho retroceder la pobreza de 38,6% a 13,7% entre 1990 y 2006, dividiéndola proporcionalmente por tres, mantuvo en lo esencial el modelo neoliberal heredado de la dictadura y la injusta y desigual repartición del ingreso que genera. Este modelo se caracteriza esencialmente por la apertura económica al exterior y la marginación del Estado de toda otra actividad intrínseca a su existencia y que sólo él puede asumir. En efecto, por una parte Chile durante estos veinte años continuó la política de apertura comercial al exterior, el arancel exterior único pasó, en diez años, del 15% en 1990 a 6% en el 2000. En 2010, es del orden de 2%, cuando se toma el arancel medio ponderado al considerar la totalidad de las importaciones, es decir incluyendo aquellas provenientes de los numerosos países con los que ha establecido Acuerdos de Libre Comercio. La multiplicación de estos Acuerdos cubre en 2010, un número de países que representan en conjunto más del 80% del PIB mundial, lo que constituye un índice suplementario de la búsqueda de apertura sin discriminación. Por otra parte, se ha mostrado como el gasto del Estado a pesar de ir en aumento, dado el fuerte crecimiento del PIB, se tradujo, en una pequeña reducción de su parte relativa. Sobre estos veinte años, se sitúa en promedio ligeramente por encima de 20% del PIB, aun si en 1989, último año pleno del gobierno dictatorial, alcanzó 22,2%, bajando a mediados de los 2000 a 18% / 19%, llegando finalmente en 2008 a 21,2%. La parte del gasto social sigue una tendencia similar, a pesar de que las desigualdades no han disminuido. Al contrario, en 1990, el 10% más rico, el primer decil, retenía 42,2% del ingreso total contra 1,4% para el décimo decil, el más pobre, es decir 30 veces más, mientras que en 2006, esta relación aumentaba a 32 veces. De mayor significado todavía, otros indicadores, como se vio, muestran que en los años 1960, cuando el modelo substitutivo de importaciones, o desarrollista si se prefiere, imperaba, la distribución del ingreso era notoriamente menos desigual.

Aunque no sea nuestro propósito aquí tratar a fondo las causas de este terremoto político que sin duda son diversas, no nos cabe duda que la ausencia de un proyecto realmente alternativo al neoliberal explica en parte importante lo que sigue. Menos de 60% de los potenciales electores sufragaron para elegir un nuevo Presidente. La gran mayoría de estos no se encuentran inscritos en los registros electorales, en un país donde el voto es obligatorio. Esta indiferencia electoral es particularmente palpable entre los jóvenes y las capas más desfavorecidas de la población. En definitiva, esta situación desemboca en que el nuevo presidente fue electo por menos del 30% de la población en edad de votar.

El otro terremoto, esta vez en el sentido propio del término, el quinto terremoto más fuerte de todos los que la humanidad ha registrado, golpeó al país al final del mes de febrero 2010, dejando cerca de mil muertos, y más de medio millón de viviendas afectadas. Si se toma en cuenta esta desgracia telúrica es porque esta dejó al descubierto algunas fallas en la estructura de la sociedad chilena.

La desorganización del gobierno que siguió al terremoto, y maremoto también, dejó libre el terreno para saquear tiendas y supermercados, en las ciudades mayores y más afectadas por el cataclismo. Muchas de estas escenas de pillaje ocurrieron en directo en la televisión. Pero, lo que más sorprendió de este *reality show*, fue el que sus actores no hayan sido exclusivamente los pobres, a los que se les presentaba una ocasión de ejercer una suerte de revancha social contra el infortunio o el poder satisfacer necesidades imprescindibles generadas por el sismo y sus consecuencias¹³. Lo que todo el mundo pudo ver en la pantalla de su televisor fueron dos cosas: que el fenómeno fue transversal, en el sentido que los participantes, a juzgar por los medios que utilizaron para transportar su botín, provenían de todas las capas de la sociedad. Los bienes saqueados los constituían mayormente productos de consumo durable (televisores con pantalla plasma, computadores, refrigeradores y todo tipo de aparatos electrodoméstico), es decir nada imprescindible. Esta situación provocó un sacudón moral en el país, en los días dramáticos que se vivían, en medio de las réplicas fuertísimas que siguieron al terremoto. Los medios de comunicación les consagraron nutridas reflexiones de intelectuales en los días que siguieron, intentando interpretar el fenómeno. Muchos se interrogaron sobre el lazo que podría existir entre este tipo de comportamientos y el tipo de sociedad en que ocurría.

Desde nuestra perspectiva, nos parece que el individualismo que profesa el modelo neoliberal, en el que los individuos son llamados a competir en todos los mercados, de factores de producción (trabajo y capital) como de bienes, sabiendo que son los mejores los que triunfan, desemboca necesariamente en una sociedad del cada uno para sí mismo. En tales condiciones, no se puede esperar que la sociedad sea cohesionada, al contrario ésta muestra su escasa solidaridad. Entonces, cuando una catástrofe sobreviene provocando el debilitamiento de los mecanismos de autocontrol y una tendencia a la dilución de la norma social, si la presencia del aparato represivo

13 Se alude principalmente al hecho que frente al hecho que los comercios de alimentos estaban cerrados y no disponiendo de reservas para enfrentar la vida cotidiana se hayan sentido obligados a proceder así.

estatal se rarifica, el caos se instala, dada la falta de otros órganos -asociaciones de vecinos, sindicatos, etc.- que puedan reemplazarlos en tal circunstancia, abriéndose la invitación al pillaje.

Aquí, de lo que se trataba, para los unos y los otros, era de apropiarse algo de lo que el espejismo de la sociedad de consumo ejerce sobre la sociedad. La mayoría probablemente la constituían los más desfavorecidos, que vinieron con todo el odio y el resentimiento que provocan las enormes desigualdades y la segregación social que encarnan. Para otros, seguramente los menos, era de otro asunto que se trataba. Recientemente integrados en el paradigma neoliberal y sus valores, participan activamente en la sociedad de consumo. Son actores de la competencia sin límites que el sistema genera entre sus miembros, especialmente a través de la ostentación de los signos de riqueza. Aprovecharon, entonces, la ocasión que se les daba para apropiarse de más bienes o simplemente de renovar aquellos que el avance tecnológico los hace aparecer como obsoletos.

Lo más verosímil es que el terremoto moral que pareció haber sacudido al país y llevarlo a cuestionarse sobre el modelo y las desigualdades que genera se perderá luego en el olvido. Sin embargo, el otro terremoto, el político, podría llevar a la Concertación, en la perspectiva de retornar al gobierno a efectuar una revisión de lo hecho y a elaborar una nueva propuesta. Esto, sin embargo está lejos de ser lo más probable, tanto el pensamiento uniforme en materia económica ha penetrado, impidiendo el examen de otras alternativas.

Nota al lector

Al momento de revisar la traducción de este artículo al castellano, agosto/septiembre 2010, me informo que Mideplan ha dado recientemente a conocer los resultados de la última encuesta CASEN 2009. Siendo un poco tarde para integrarlos a lo largo de este artículo y tratándose sólo de resultados globales que por lo demás no contradicen en nada lo que se avanza en este trabajo, al contrario, agregamos los comentarios que siguen.

En lo que se relaciona con la medición de la pobreza, el número de pobres y de indigentes está en aumento, tanto en términos absolutos como relativos. En efecto, la línea de pobreza en 2009, deja por debajo, a 15,1% de la población contra 13,7% en 2006. Los indigentes alcanzan esta vez a 3,7% cuando eran 3,2% en la encuesta precedente. Así, por primera vez desde que la encuesta CASEN existe, a saber desde 1987, se conoce una alza en estas mediciones. Esta inflexión merecería un análisis profundo, si correspondiera a una real cambio de tendencia. Sin embargo,

dos elementos mayores permiten atenuar la inflexión que aparece en 2009. La encuesta se efectuó durante la crisis de los *subprimes*, período durante el cual la economía chilena experimentó una contracción del orden de -1,5% de su PIB, con su consiguiente efecto en el desempleo, que alcanza su peor momento en agosto 2009, llegando a 10,8% de la población activa, a saber, más de tres puntos de porcentaje por encima del nivel observado en 2008. El otro factor a considerar, es el del alza de los precios de los alimentos desde 2006, que eleva el nivel de la línea de pobreza más allá de la progresión del índice general de precios. Frente a dos acontecimientos, el primero de tipo excepcional, pero el segundo al parecer más durable, nos inclinamos a concluir, provisoriamente, que asistimos más bien a un mantenimiento de la situación¹⁴.

En lo que respecta a la distribución de ingresos, se constata claramente una nueva deterioración, cual sea el indicador seleccionado:

1-Los cuatro primeros deciles bajan, respecto a 2006, su participación en el ingreso autónomo per cápita, de 0,3 el primero y 0,2 puntos de porcentaje los siguientes, mientras que el decil superior, el X, el único que aumenta, se acrecienta de 1,6 puntos.

2-Los índices 20/20 y 10/40 a 15,6 y 3,4 se deterioran (comparar con datos de la Tabla N°4) alcanzando niveles que eran los suyos en 1998, mientras que el índice 10/10 muestra un multiplicador inigualado desde 1990 a 46,2. Por último, el coeficiente de Gini pasa a 0,55.

La deterioración que aparece directamente asociada con la crisis, viene a confirmar algo conocido. En períodos de crisis son las capas más pobres de la población las que sufren más.

14 El economista y profesor de la Universidad de Yale, Eduardo Engel, próximo a la coalición gobernante saliente, declara en una entrevista que si los precios de los alimentos hubiesen aumentado al mismo ritmo que los restantes, la línea de pobreza hubiera bajado a 10,4% [Diario La Tercera, 29/08/2010]. Se trata del mismo que firma con otros, Galetovic A. y Raddatz C., aquel trabajo al que aludimos y que propone el aumento de los impuestos indirectos como más benéficos para los pobres que cualquier otro tipo de impuesto, razonamiento que calificáramos de sofista. El distinguido profesor sostiene nuevamente una argumentación falaz, ya que si se decidió medir la pobreza a partir de lo que cuesta alimentarse para alcanzar el número de calorías establecido por los organismos internacionales, es porque este gasto representa una parte importante del mínimo necesario que se requiere para vivir, por lo tanto se debe considerar tal cual evoluciona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Claude, Marcel. 2007. "Chile impuestos Privados contra impuestos públicos". <http://marcelclaudie.blogspot.com/2007/01/impuestos-privados-versus-impuestos.html>
- Contreras, Dante 1999. "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos" *Perspectivas*, 2 (Mayo 1999)
- Engel, Eduardo. Galetovic, Alexander y Raddatz Claudio .1998. "Reforma Tributaria y Distribución de Ingreso en Chile" *Serie Economía*, (40) Agosto 1988: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Ferreira, Francisco y Michael Walton .2005. *Desigualdad en América latina y el Caribe: ruptura con la historia*. Banco Mundial
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2003. *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad*. 3a Edición. Santiago, Chile: J.C. Sáez Editor.
- Gonzalez, Raúl. 2008. *Economía, Política y Cultura de 1a Desigualdad de Ingreso en Chile*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Estudios Económicos.
- Lagos, Ricardo. 1962. *La Concentración del Poder Económico*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Martner, Gonzalo. 2007. *Remodelar el Modelo*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Piketty, Thomas. 2001. *Les hauts revenus en France au XXe siècle-Inigalites et redistributions 1901-1998*. Paris: Grasset.
- Schwember Herman y Maltrana Diego. 2007. *Distribución del Ingreso en Chile*, Santiago de Chile J.C. Sáez Editor, 255Pg.
- Solimano, Andrés y Aristides Torche .2008. "La distribución del ingreso en Chile. La experiencia del último cuarto de Siglo"<http://www.andressolimano.com/publicaciones/distribucion.pdf>
- Urriola, Rafael. 2007. "Alcances para el análisis de la equidad en los sistemas de salud" *Cuaderno médico-social* 47(2):112-125.
- Vega, Humberto .2007.*En Vez de la Injusticia*. Santiago de Chile: Debate.