



DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

SDT 276

LA EQUIDAD SOCIAL, UN GRAN DESAFÍO PARA CHILE

Autor: Ricardo Ffrench-Davis

Santiago, Mar. 2008

**Serie Documentos de Trabajo
N 276**

La Equidad Social, Un Gran Desafío para Chile

Ricardo Ffrench-Davis

Departamento de Economía
Universidad de Chile

Resumen

La equidad social en Chile es, sin duda, un tema de gran actualidad. Así se manifiesta en la insatisfacción de los actores sociales con la desigualdad existente en el país y, también, con mucha fuerza, en planteamientos del Banco Mundial que muestran a América Latina como la región más desigual del mundo y, dentro de ésta, a Chile como un país especialmente desigual.

Palabras Clave:

Equidad social; Desigualdad.

**UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE RELACIONES INTERNACIONALES**

CICLO DE CONFERENCIAS 2007

CAPITULO CINCO

**LA EQUIDAD SOCIAL,
UN GRAN DESAFIO PARA CHILE**

Ricardo Ffrench-Davis

**LA EQUIDAD SOCIAL,
UN GRAN DESAFIO PARA CHILE**

Ricardo Ffrench-Davis

La equidad social en Chile es, sin duda, un tema de gran actualidad. Así se manifiesta en la insatisfacción de los actores sociales con la desigualdad existente en el país y, también, con mucha fuerza, en planteamientos del Banco Mundial que muestran a América Latina como la región más desigual del mundo y, dentro de ésta, a Chile como un país especialmente desigual.

1. Chile en el Mundo: Avanzando, pero aun Lejos del Desarrollo

El gráfico 1 presenta una comparación de Chile con países desarrollados. Se puede apreciar la gran diferencia en el nivel de producto por habitante; el PIB per cápita de Chile alcanza a cerca de 30% del que tienen los países desarrollados. Ello lleva a una conclusión evidente: Chile tiene que crecer pues no se puede hacer con 30 lo mismo que con 100. En el gráfico se aprecia, también, que la brecha entre ricos y pobres en Chile es mucho mayor. Si se consideran las diferencias entre el 20% más rico y el 20% más pobre, la brecha en Chile duplica la de los siete países miembros del Grupo de los Siete (G-7). En Chile es 15 veces, en el conjunto de los países desarrollados 7, en los escandinavos 5, en EE UU sube a 8. En síntesis, Chile debe crecer, pero debe crecer con equidad, pues las dos condiciones son absolutamente complementarias y urgentes.

Gráfico 1

El Banco Mundial, ahora, postula que la pobreza es un lastre para el desarrollo; bienvenida su reconversión a la buena causa. Afirma, con sólidos argumentos, que no puede haber, primero, desarrollo para, después, combatir la pobreza, ya que si no se resuelve la pobreza no hay desarrollo posible. Es indispensable, para avanzar en la reducción de la pobreza, la incorporación de la gente --trabajadores y pequeños empresarios-- a la economía, aumentar su capacidad de producir, con creciente productividad, insertarse en los mercados, tener sueldos adecuados y estables, que los micro y pequeños empresarios logren utilidades crecientes. Ello permite aumentar el producto y su mejor distribución, es decir, un crecimiento con equidad, entendidos como dos conceptos complementarios y no contradictorios, marcando en esto la gran diferencia con la visión neoliberal.

2. La Concertación Duplica el Desempeño de la Dictadura

El gráfico 2 permite analizar un planteamiento que se repite con mucha frecuencia. La idea que Chile ha logrado mucho crecimiento pero con poca equidad; que, en el primer aspecto, se habría tenido éxito pero que, en el segundo aspecto, se habría fracasado. Sin embargo, esto es cierto solo muy parcialmente. Ya se ha señalado que el producto por habitante es el 30% del alcanzado por los países desarrollados, de manera que no se puede sostener que Chile está satisfecho con su crecimiento y que lo que sólo falta mejorar la distribución.

Gráfico 2

En el gráfico se muestran tres períodos de crecimiento del producto total en términos reales: primero, los 16 años de la dictadura, cuando el crecimiento fue de 2,9% anual, es decir, muy insuficiente, especialmente, si se le compara con los países de Asia Oriental los cuales, durante esos mismos años crecieron al 7% u 8%, ritmo que han mantenido por más de 30 años. Existe la imagen que durante la dictadura Chile creció mucho, pero eso fue así los dos últimos años y no se pueden contar solamente los años buenos y olvidarse de los años malos, hay que contarlos todos. El total en ese período promedió 2.9% anual, lo que explica por qué la democracia heredó una economía con tanta insuficiencia en lo social, con gran precariedad en el mundo laboral y del pequeño empresariado.

El segundo período, corresponde a la primera mitad de los Gobiernos democráticos de la Concertación, con un crecimiento promedio de 7,1%, similar al de los países exitosos de Asia Oriental. Chile lo hizo por 9 años, con esa elevada media. También hubo años buenos y años más débiles, pero la suma de todos es ese 7,1% anual.

3. Recientes Retrocesos en Crecimiento y Lentificación en Equidad

El tercer período, es el de la segunda mitad de los Gobiernos de la Concertación: la tasa de crecimiento de este período fue de 3,9%, la mitad de lo alcanzado en el segundo período; aunque, sin duda, respetablemente superior al 2,9% registrado durante los dieciséis años de dictadura.

No se puede sostener, en consecuencia, que la tarea, respecto del crecimiento económico, estuvo bien hecha en todo el periodo desde 1973. En parte fue así pero, en otra parte, hubo fallas muy sustanciales que tuvieron que ver con algunas de las políticas aplicadas. Eso incluye a la segunda mitad de los gobiernos de la Concertación, con retrocesos respecto a los avances logrados en la primera mitad

El siguiente gráfico 3 se refiere a la evolución del ingreso de los trabajadores asalariados. No incluyen los ingresos de los trabajadores por cuenta propia; algunos de éstos tienen esa calidad voluntariamente, y ascendieron a esa ubicación en el mercado laboral. Por el contrario, hay muchos otros que fueron expulsados del mercado formal y que son por cuenta propia involuntarios.

La comparación considera desde el año 1970, que fue un período más o menos normal, y no desde 1973 cuando la inflación llegó al 700%, lo que dificulta determinar los valores reales, los que son muy variables mes a mes. Se aprecia que, 19 años después, la dictadura entregó el país con un salario promedio real menor que el existente en 1970. Durante 19 años los salarios reales no crecieron sino que cayeron. Gran “éxito” social del neo liberalismo, con un tremendo daño social y económico que provocaron.

Esa es una respuesta legítima, no complaciente, que cabe dar cuando, desde el pinochetismo, se critica lo que están haciendo los Gobiernos democráticos de la Concertación. No obstante todos los errores incurridos en democracia, la mejoría, en comparación con la dictadura, es notable.

Gráfico 3

En el período de la Concertación el mejoramiento de los salarios reales fue más acelerado en la primera mitad, 1989–1997, que en la segunda mitad, 1998–2006. Entre los salarios, el salario mínimo ha crecido mucho más rápido que los salarios medios. No obstante la sensación de insuficiencia del salario mínimo cuando se le compara con el salario ético que se ha propuesto, la verdad es que el salario mínimo real, ese mismo que cayó entre 1970 y 1989, se ha más que duplicado en estos 17 años de democracia. El salario mínimo que heredó la democracia de la dictadura era, en cifras brutas –hay que descontar las cotizaciones- de 60 mil pesos de hoy día. Actualmente es de 144 mil pesos y la brecha con los salarios medios –cerca de 400 mil pesos- fue decreciente.

Sin embargo, la desigualdad en Chile sigue siendo escandalosa. Esto significa que no se puede resolver el problema de la desigualdad, sencillamente, modificando los salarios o repartiendo subsidios con la plata del cobre a la mitad más pobre del país. Por esta vía se va a acabar la plata del cobre en algún momento y van a quedar los pobres.

4. Logros Sustanciales en Reducción de la Pobreza

El gráfico 4 muestra una reducción muy significativa de la pobreza, según se comprueba en los resultados de la encuesta Casen. Esta encuesta, que ahora se hace cada tres años, entrega una buena radiografía de la situación socio económica y del acceso de distintos sectores y segmentos de la población al gasto social (pero, no es un buen indicador de la distribución del ingreso, como lo demuestro en mi libro sobre la economía de Chile desde 1973). La encuesta se ha mantenido vigente, ya por veinte años. Sus antecedentes permiten

apreciar los resultados de las políticas y los gastos sociales. Da una visión bastante integral, y entrega información por persona y por hogares.

Gráfico 4

Así se puede observar que, mientras en 1987 el 45% de los chilenos estaba bajo una determinada línea de pobreza, ese porcentaje es, en el 2006, sustancialmente menor: 14%. Al margen de si esa línea es alta o baja, lo importante que es la misma en valores reales (ajustada por inflación).

Al mismo tiempo, es necesario agregar que, a medida que el país progresa, se debe plantear nuevos desafíos. Dado el progreso logrado en democracia, se debería elevar la línea de pobreza a una más exigente; no basta con el nivel que se fijó el año 1987 para separar entre pobres y no pobres. Ahora Chile puede más. Por eso el Gobierno se ha planteado la definición de una nueva línea de pobreza y ya se ha comenzado el trabajo para hacer una revisión importante para la próxima encuesta Casen.

En consecuencia, en materia de reducción de la pobreza lo ocurrido en los últimos 17 años es un buen resultado, especialmente, en relación al pésimo resultado de la dictadura que dejó un 45% de la población bajo la línea de pobreza. Ahora, esa línea ajustada por la inflación indica que menos de 14% de la gente está por debajo de ese nivel. Ello está asociado a los progresos en la situación laboral, con ingresos promedios mayores, un ingreso mínimo superior y mayor empleo.

5. Muchos más que el 14% de los Chilenos Circulan Alrededor de la Pobreza

Pero hay algo muy importante que destacar. Las encuestas son una foto en cierto momento, y es sabido por la economía chilena, las economías latinoamericanas y, en general, por las de los países en desarrollo, que hay mucha volatilidad. La encuesta se hace en un mes, en el cual se entrevista a personas respecto a su situación ocupacional en ese momento. La realidad es algunas están ocupadas entonces, pero que el mes anterior – o el siguiente – están desocupadas, o a la inversa. Y como los desocupados tienen ingresos más bajos que los ocupados hay un problema de vulnerabilidad y de volatilidad en la situación laboral. Sufre gran precariedad.

Es lo que muestra de manera muy simple el próximo gráfico 5. Este muestra el seguimiento de familias a través de encuestas sucesivas. Algunas de las familias encuestadas en 1996 lo fueron nuevamente en 2001 y así se aprecia que una parte de las familias clasificadas como pobres en 2001 estaban, también, bajo la línea de pobreza en 1996. Sin embargo, un 11% que aparecían como pobres en 1996, en la siguiente encuesta aparecieron como no pobres; por el contrario, un 9% que en 1996 eran no pobres, el 2001 estaban bajo la línea de pobreza.

Gráfico 5

Son solamente dos puntos en el tiempo, pero permiten observar que en el lapso de cinco años mucha gente entró y salió de la condición de pobreza. La situación laboral fue inestable: tres meses de trabajo y después dos meses de cesantía; cinco meses de cesantía y siete de trabajo. Esto indica que cuando las encuestas informan que hay un 30% de pobres o, como ahora, que los pobres son el 14%, en realidad un porcentaje mucho más alto de chilenos está entrando y saliendo de situaciones angustiosas y, por lo tanto, el problema es mucho mayor que el que muestra la separación por la línea de pobreza.

6. La Desigualdad Subsiste y se Gesta en Mercados Regresivos

Las cifras comentadas señalan que hay un problema muy grande de desigualdad; efectivamente escandalosa. Avancemos más allá de la actual línea de la pobreza. Otro tema, profundo, es el de la distribución del ingreso, de las oportunidades, de la participación, de las voces e intereses que se escuchan.

En los años sesenta la brecha entre el ingreso del 20% más rico de la población y el del 20% más pobre, era de 12 a 13 veces. Durante el gobierno de Pinochet la relación se deterioró hasta llegar a una diferencia de 20 veces; en la primera mitad de los Gobiernos de la Concertación se mejoró hasta llegar a alrededor de 14 veces. Sin embargo, llegó la crisis asiática y si bien se manejó mejor que lo que la dictadura había manejado la crisis del 82, se presentaron problemas que llevaron a un aumento en el desempleo, lo cual es determinante en la distribución del ingreso. De ahí en adelante se ha logrado una cierta mejoría relativa pero insuficiente.

Gráfico 6

Es muy importante el crecimiento, así como el alcanzado en esos 9 años iniciales de la Concertación, que promediaron el 7,1%. Pero, también, es imprescindible lograr continuidad del crecimiento económico y social, no con profundos altibajos de años buenos y después años deprimidos o vacilantes.

7. El Debate Actual sobre la Desigualdad

La desigualdad es, hoy día, tema de amplio debate, nacional e internacionalmente. Está la gran instancia del Consejo de Equidad nombrado por la Presidenta Bachelet. Hay otras iniciativas que están en marcha que son complementarias (Estatuto MIPYMEs, Auge, Chile Solidario, entre otros); el Congreso Ideológico de la Democracia Cristiana, con propuestas aprobados por mayorías abrumadoras, de notable eficacia progresista, muy poco divulgadas todavía); los debates en las Comisiones Económicas-Sociales de los sectores de la Concertación, en los partidos de la oposición de derecha y en la oposición extra parlamentaria. Además, el debate en nuestro país es acompañado con un debate en instancias internacionales, en las Naciones Unidas, en la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza de los Presidentes de Brasil, Chile, España y Francia, en el Fondo Monetario Internacional con su nuevo Director y en el Banco Mundial, y los muchos cuestionamientos de los sesgos regresivos y especulativos de la actual marcha de la globalización. La equidad y la inclusión han pasado a ser tema central en el Diálogo Político de las Reuniones Cumbres de América Latina y el Caribe con la Unión Europea, y el Grupo de Río.

Se trata de un tema vital. En Chile, en el debate actual, se formulan dos grandes líneas de acción: por un lado, la idea de aprovechar la actual coyuntura financiera favorable: los fondos acumulados del cobre que son muy voluminosos pues se acercan a los US\$ 20.000 millones; y, además, la circunstancia de que el presupuesto fiscal tiene lo que se llama el superávit estructural del 1% y que, en el año 2008, se reducirá al ½ % lo cual representa alrededor de US\$ 800 millones adicionales. Estos recursos se podrán gastar o invertir en desarrollo productivo o desarrollo social o repartir para consumo.

Es muy fácil repartir dineros; lo difícil es hacerlo con equidad y dejando una huella de corrección del funcionamiento de los mercados. Allí es donde se incuba y consolida la desigualdad. Por ejemplo, hay algunas propuestas muy interesantes de expertos de la Universidad de Chile para hacer correcciones que benefician a los trabajadores formales. Simplemente que el Estado financie el 12% para las AFP o el 23% de las cotizaciones totales, en vez de descontarlo mensualmente a cada trabajador. Una solución muy expedita

pero que deja fuera a los trabajadores informales donde está una gran parte de la pobreza. Los que cotizan regularmente en las AFP en el Chile de hoy promedian un 52 % de la fuerza de trabajo; el 48 % restante no cotiza regularmente.

La formalización ha aumentado: de la dictadura se heredó un 42% de cotizantes en los fondos de pensiones; ese porcentaje ha aumentado en 10 puntos, lo cual es una proporción importante. Pero falta mucho por las grandes fallas de la reforma previsional de la dictadura, que es positiva para un tercio de los chilenos, mediocre para un segundo tercio y mala para un tercer tercio. Fue una reforma excluyente, que consolidó la desigualdad. Por eso se necesita un fondo solidario, el pilar solidario que va como un componente fundamental en la reforma substancial presentada por el Gobierno y que está en proceso parlamentario actualmente.

8. Las Correcciones Requeridas

Lo que hay que hacer es corregir el funcionamiento de los mercados para que traten mejor a los sectores medios y bajos del país, correcciones que incluyan, entre otros, un gran programa de apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. Ese es un punto central del debate en el Consejo de la Equidad convocado por la Presidenta Michelle Bachelet, pues algunos sostienen que se deben usar los ingresos del cobre, que se bajen los impuestos a la gente para que tengan más plata en sus bolsillos, que se baje el IVA. Pero, si se baja el IVA por parejo, es necesario ver quiénes son los que se llevan la gran tajada y no olvidar que con ello se disminuyen los recursos para gastos sociales. Ojo, otro tema, es lo que hemos propuesto, en varias ocasiones, de rebajas transitorias del IVA y del impuesto al petróleo como mecanismos contra-cíclico o en situaciones coyunturales

Más allá de la agenda social, planteamos que se precisa introducir correcciones en el funcionamiento de la economía para incorporar la equidad. Esto pasa por acortar las brechas entre los que tienen un gran espacio del mercado y los que tienen un espacio limitado o precario: la brecha entre las empresas grandes y las MIPYMES -las micro, pequeñas y medianas empresas. Es fácil decirlo pero difícil hacerlo. Lo que hay que aplicar incluye, por lo menos, lo siguiente:

Correcciones muy sustanciales en el funcionamiento del mercado de capitales para que las PYMES, las que tienen ideas para emprender una nueva actividad o para ampliarse pero que carecen de capital suficiente, puedan acceder al mercado de capitales de mediano y de largo plazo, con tasas razonables de interés. Hay un mercado de capitales vigoroso para préstamos a 30 días, para créditos de consumo, y para las grandes empresas y los hijos de familias adineradas. Por ello, un número considerable de PYMES se tienen que financiar con el crédito de consumo que se le da al empresario como consumidor, y no se lo otorgan a plazos más largos, lo cual crea el contrasentido de financiar inversión con créditos al consumo. Para mayor gravedad, unos dos tercios de las MIPYMEs no tienen acceso al mercado de capitales. Es necesario mejorar la situación de los chilenos como productores porque estamos muy lejos del desarrollo.

En democracia no es posible quitarle riqueza al 20 % más rico y repartírselo al resto. Sí, corresponde introducir mejoras en el sistema tributario que eliminen franquicias regresivas como es la que gozan las grandes propiedades (pagan un IVA de 6,5%, mientras muchos productos esenciales pagan el 19%). Adicionalmente, se debe ir creando una torta más grande y que el incremento vaya beneficiando en una mayor proporción a los sectores medios y bajos. Y, eso se debe hacer durante 2 o 3 decenios a las mismas tasas de crecimiento de 6, 7 u 8% anual.

Para transitar sistemáticamente de los créditos de corto plazo a los de largo plazo, están los recursos de las AFP. Existen 30 mil millones de dólares de los trabajadores chilenos invertidos en el exterior, que no están dando empleo a los trabajadores chilenos. Además, son capitales que pueden rendir y producir mucho más en Chile que invertidos en Corea, México, Brasil, Nueva York o Zurich. Hay un enorme contrasentido en la idea que las AFP son demasiado grandes para Chile y que la plata tienen que mandarla afuera. Un país que tiene el 30 % del nivel de ingreso per cápita de los países desarrollados debería estar invirtiendo muchos miles de millones de dólares adicionales al año, en equipos, maquinarias, infraestructura, construcción. Sin embargo, se sostiene que no hay recursos para eso. Es necesario hacer una profunda reforma al mercado de capitales para fomentar la inversión de largo plazo versus la inversión overnight. Las reformas que se han hecho al mercado de capitales han sido, principalmente, para los que invierten la plata en la noche. Eso es legítimo pero no es creador de riqueza, se necesita crear los canales de mediano y largo plazo.

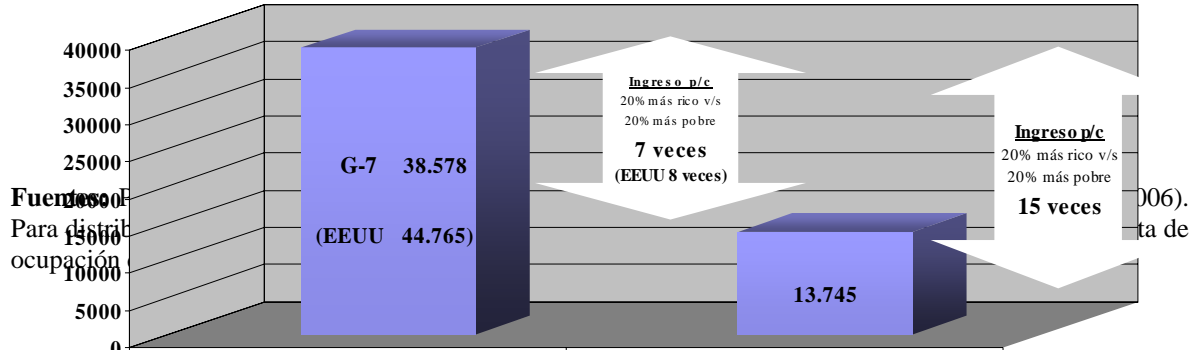
Un segundo tema es el de la innovación tecnológica. En este ámbito se avanza con mucha lentitud. La innovación se concentra en unas 100 empresas grandes. Es necesario trabajar con decenas de miles de empresas, que son aquellas donde están las brechas de productividad con los países desarrollados. Nuestras empresas grandes están al nivel de los países ricos. CODELCO es una empresa ejemplar en el mundo, así como las salmoneras. La brecha está en el resto del país, en los informales, en las micros y en las PYMES. Allí es donde se tiene que subir la productividad, con mercados de capitales, con innovación tecnológica y, también, con capacitación laboral y empresarial.

Este es el tercer tema central: mejorar la capacidad laboral de los que tuvieron mala educación, porque para ellos ya no es posible la educación formal estándar. Se debe mejorar la productividad para sus próximos 40 años de vida laboral, con un gran programa nacional de capacitación.

De esta manera, se construye equidad estructural, sostenible, y crecimiento simultáneamente. Debemos, con ello, procurar incorporar, además, los valores humanistas, cristianos o laicos, situando al hombre y la mujer en el centro de la economía, la que entonces se sitúa al servicio de la gente, y no viceversa.

Gráfico 1

Chile versus Países Desarrollados, PIB p/c y Distribución del Ingreso, 2007
(dólares PPP)



Chile: Crecimiento económico, 1974-2007
(tasas de variación promedio anual)

	1974-89	1990-98	1999-2007
PIB	2,9	7,1	3,8
PIB per cápita	1,3	5,4	2,6

Fuente: Banco Central e INE.

Gráfico 3

Chile: evolución de los salarios reales, 1970-2006
(índices 1989=100)

	Salario real promedio	Ingreso mínimo real líquido
1970	109,2	108,9
1989	100,0	100,0
1997	137,8	150,1
2006	162,5	216,6

Fuente: Banco Central e INE.

Gráfico 4

Población en condición de indigencia y pobreza, 1987-2006
(porcentajes)

	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Personas									
Indigentes	17,4	12,9	8,8	7,6	5,8	5,6	5,7	4,7	3,2
Pobres no indigentes	27,7	25,7	23,8	19,9	17,4	16,1	14,9	14,1	10,5
Pobreza total	45,1	38,6	32,6	27,5	23,3	21,7	20,6	18,7	13,7
Hogares									
Indigentes	13,5	10,6	7,2	6,2	4,9	4,7	4,6	3,9	2,7
Pobres no indigentes	24,5	22,7	20,5	17,0	14,8	13,1	12,0	11,5	8,5
Pobreza total	38,0	33,3	27,7	23,2	19,7	17,8	16,6	15,4	11,3

Fuente: MIDEPLAN, datos nacionales de la encuesta CASEN. La pobreza y la indigencia se refieren a la población y hogares que tienen un ingreso menor que un monto fijo en valores reales.

Gráfico 5
Dinámica de la pobreza por hogares, 1996-2001
 (porcentajes de hogares)

	Pobres 2001	No pobres 2001	Total
Pobres 1996	9,3	11,0	20,3
No pobres 1996	9,0	70,7	79,7
Total	18,3	81,7	100,0

Fuente: Basado en encuesta panel CASEN 1996-2001. La encuesta original de 1996 arrojó 19,7% de hogares pobres en vez del 20,3% que da esta encuesta.

Gráfico 6

Distribución de ingresos en el Gran Santiago, 1960-2006
 (razón Q5/Q1, promedios móviles de 3 años)

