



Taller de Análisis de Políticas Públicas

Sesión 30 de marzo 2012

Desigualdad en Chile: El terremoto del Siglo XXI

Presentación

El debate en el Taller de Análisis de Políticas Públicas se concentró en torno a la discusión sobre la desigualdad en Chile. Para ello se invitó al profesor Ricardo Ffrench- Davis, académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, y a Leonardo Moreno, Director de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Exposiciones

RICARDO FFRENCH- DAVIS
Facultad Economía y Negocios, Universidad de Chile

La desigualdad es un tema con vigencia permanente, no es un problema del Chile reciente, es un problema que viene junto con la historia, la desigualdad es un signo de subdesarrollo.

Durante muchos años la desigualdad fue ignorada en investigaciones y en algunos ámbitos sociales, no había muchos economistas dedicados al tema, aunque con el paso del tiempo han demostrado mayor interés, con la finalidad de poder anexar las políticas sociales con el desarrollo económico. En el contexto global los economistas se han dedicado 100 veces más a los temas financieros y a cómo ganar plata más que a la desigualdad, muchísimos economistas en Chile, Nueva York, Frankfurt se han dedicado al financierismo más que al productivismo. El productivismo puede ser entendido como el intento por corregir la distribución del ingreso mejorando el funcionamiento de los mercados, particularmente en ámbito laboral (por ejemplo la estabilidad del empleo).

Mientras en los países del G7 se generan al año US\$ 16 mil millones para repartir en política social, en Chile, considerando que la carga tributaria es de 20% y que el Producto Interno Bruto es de \$15 mil millones, se obtienen sólo US\$ 3 mil millones al año para ser repartidos en políticas sociales. Por mago o muy eficaz que uno sea la dispar realidad de ambos países imposibilita hacer lo mismo. La realidad es que en países como Chile el problema se centra en qué gastar esa plata.

Mucho se ha dicho que en 10 años más, o que en el 2018, Chile va a ser un país desarrollado, eso ya lo escuché hace 15 años atrás y, la verdad, estamos muy lejos de serlo. Nuestros pobres están sumamente lejos de los pobres de los países ricos, mientras que nuestros ricos están cerca de los ricos





de los países desarrollados. Tenemos una tarea muy larga, no empañemos la visión con anuncios que crean expectativas y dan base para la ilusión de la gente, no estamos al lado del desarrollo y a eso se suma que tenemos una distribución del ingreso muy insatisfactoria.

Distribución del ingreso

Es muy difícil distribuir, es cierto, pero de este hecho se deriva algo que no es cierto: cómo es tan difícil distribuir, Chile ha tenido siempre más o menos la misma distribución. Este es un tema que se construye con esfuerzo, por ejemplo ¿por qué Uruguay tiene mucha más equidad que Chile? Ellos, al igual que Argentina, tienen mucha mejor distribución del ingreso. El caso argentino puede explicarse porque Perón hizo una transformación social con raíces profundas de equidad, cambió el elitismo de ese país y eso depende de las políticas. En ello muy clave es la educación. Las economías desarrolladas suelen tener, o tuvieron, buena educación pública para todos y es un elemento unificador de calidades, y capacidad de inserción en el mercado y de acortamiento de las brechas sociales heredadas.

¿Qué ha pasado en el mundo? Hay muchos países que tienen mala distribución entre ellos: Estados Unidos, Francia, algo Alemania y empeorando esta España. Influyen dos elementos: la coyuntura y las condiciones estructurales. Lo coyuntural es qué es lo que se hace día a día en la política monetaria, porque ésta afecta la capacidad de gasto de la gente y, a su vez, algo tiene que ver con la distribución. La capacidad de gasto se transmite a la capacidad de producir y productividad efectiva que tiene que ver con empleo.

En Chile el empleo no ha sido estable, como consecuencia de las políticas neoliberales que son intrínsecamente inestables en eso. Todo el mundo sabe que las políticas neoliberales están detrás de la crisis global como Estados Unidos y los países desarrollados, pero que Chile es muy fuerte.

Durante los últimos 10 años Chile ha cometido errores muy significativos en el manejo macroeconómico, a diferencia de los años noventa en que hubo correcciones muy profundas, progresivas en la manera de hacer macroeconomía. La inflación baja y el orden son dos políticas que están bien, pero lo malo es cuando se mantienen a costa de lo que le pasa a la gente, su situación y bienestar del punto de vista económico y de la calidad de sus empleos.

En los cambios macroeconómicos más suaves hay una calidad, en promedio, notablemente mayor en democracia que en dictadura, la historia creía que la macroeconomía la manejan más o menos los mercados. El mercado financiero es distinto a inversionistas extranjeros que ponen plata a 20 años plazo y, es distinto al empresario nacional que arriesga sus platas a 5, 10, 15, 20 años plazo a los tecnólogos que son parte del mercado, los profesores son parte del mercado y los trabajadores independientes.

El problema es que cuando estamos en un sistema con tipo de cambio libre y tenemos una política monetaria que se preocupa en exceso de la inflación y se olvida de las otras cosas le estamos dando





preferencia a un mercado que sólo representa entre 1% a un 5% de la población y del PIB, ¿por qué? Porque ellos son los que mandan y no es el 95% restante de la población. Esto en gran parte es porque hay un problema -y una falla- de lo que en literatura se llama “las voces”, voces que aunque son el 95% tienen muy poca presencia en comparación con las voces del 1% tienen mucha.

Debiéramos escuchar a los que están ganando plata en innovación porque generan empleos y utilidades legítimas y porque agregaron al PIB, no le quitaron a alguien. El desarrollo no es que algunos le quiten a muchos, sino que algunos y no muchos estén aportando a través de su productividad en la generación de bienes y servicios. En un país como Chile que está lejísimo del desarrollo tenemos que meterle construcción de futuro y eso se hace con la gente.

¿Dónde están nuestras diferencias con los países ricos? No están en nuestras grandes empresas, nuestra productividad no es el 31% de EE.UU, en La Escondida y en Codelco o en las forestales, en eso somos campeones mundiales ¿Dónde está la diferencia? En los sectores medios y bajos de nuestro país. Por lo tanto, si queremos crecer y ser desarrollados, tenemos que de verdad hacerlo y no decirlo, tenemos que meterle productividad, capacidad de ganarse la vida en el mercado a los sectores medios y bajos del país, eso nos va a permitir acortar crecientemente las brechas de salarios entre ricos y pobres y entre empresarios grandes y pequeños que es donde está la desigualdad en la distribución del ingreso.

En los primeros años de los noventa, entre 1992 y 1993, hubo una mejora sustantiva: teníamos alto empleo en Chile, los salarios crecían, teníamos una economía estable que estaba trabajando en la frontera productiva y una política monetaria y cambiaria muy clara. Con mejoras en las políticas crediticias, la economía estaba usando el grueso de su capital en el trabajo: empresas grandes, medianas y pequeñas usando lo que querían usar (a diferencia de lo que ocurre en situaciones de inestabilidad macroeconómica —cuando cae la actividad económica— los empresarios quieren usar el capital, pero no lo usan, por lo tanto la estabilidad en la demanda se transforma en una variable determinante, se quita todo peso a todo el mundo y se produce desempleo, se baja la inversión productiva, la población sigue creciendo, menos equipos y maquinarias y deja una huella estructural en el mercado laboral, manos y cabezas para trabajar. Y hay menos de lo que es esencial como son las construcciones comerciales, residenciales, equipos, maquinarias e infraestructura que es lo que se llama la inversión productiva).

Después de 7 u 8 años de funcionamiento de la economía en esas buenas condiciones, lo clave es que Hacienda y Banco Central trabajen unidos y se regule la causa de la inestabilidad. Con esto se evita que los flujos de capitales en el corto plazo nos empiecen a inundar y que se vuelva a repetir la causa de la crisis de los años 70 y 80. México y Argentina dejan que los inunden capitales de corto plazo, Chile dice no y hace una regulación estricta a la cuenta de capitales, créditos, inversiones en la bolsa, que son restringidas por el Banco Central, más un manejo de la política cambiaria, no quiero tener dólares ni muy caros ni muy baratos, manejo y tengo una intervención cambiaria.





¿Qué es lo que pasa posteriormente? La nueva moda es que: a) la cuenta de capitales hay que dejarla totalmente abierta es decir, el que quiere viene y se va en el momento que quiera); b) el tipo de cambio libre, es decir, el mercado lo afirma y el Banco Central no. En 1999 y en 2001 oficialmente hay un tipo de cambio libre y se interviene cuando pasa la batahola o cuando lo exige la calle, los exportadores, como ha pasado en dos oportunidades cuando el tipo de cambio estaba a \$ 435 o \$460, eso tiene efectos sobre el empleo. Entonces el deterioro entre 1999 al 2003 es una economía que está con recesión, con desempleo tres o cuatro puntos más altos lo que equivale a cerca de 300 mil personas.

Luego viene la tirada para arriba cuando suben los precios de los recursos naturales en el mundo y en Chile. Y de repente nuestro país pasa del 2% a 6% de un año a otro. Al tener una política muy vigorosa quizás podríamos terminar mejor parados, pero estamos compensando cosas que se pierden en el camino, y son pérdidas para siempre, no podemos corregir después.

La política de salario mínimo que es muy clave y con participación social clave fue muy importante, pero después se fue perdiendo. El diálogo social institucionalizado es muy clave, no sólo después que se destruyen cosas en las calles, antes debe crearse armonía en la sociedad y voluntad para ir haciendo reformas.

Los resultados tan sustantivos entre 1990 y 1997 tienen que ver con una combinación de políticas y enfoques más integrales. Hay cosas muy criticables, pero en el resultado global es alabable: Crecimiento con equidad, con cierta participación social que más adelante se van debilitando. Lo tremendo es que tengamos que tener problemas dramáticos para decidirnos a corregir. Y ahora Chile está en parte en eso. La macro neoliberal tiene un costo social y económico espectacular.

Reflexión Cobre y reforma tributaria

Seguimos recibiendo un tirón positivo desde afuera, las exportaciones se han activado y tenemos un techo espectacular del cobre. La pregunta es ¿lo estamos guardando todo? No, una parte bien grande la hemos estado usando. Desde 2006, 2007, 2008 un poquito, ya en 2009 muy grande, pero porque las platas son para enfrentar las crisis y por ello se gastaron cerca de US\$ 10 mil millones en reactivar la economía nacional, muy positivo, recomendable y 100% de apoyo en eso.

En 2010 gastamos algo no menor y no estábamos en crisis, las cuentas fiscales operan con un precio más alto y el 2011 con un precio más alto aún y en 2012 con US\$ 302 centavos, considerando que en 2005 el presupuesto fiscal se trabajaba con US\$ 99 centavos. Hoy con US\$ 302 centavos, confiando que el precio del cobre se va a quedar para siempre. Eso es un sobre optimismo, extremadamente peligroso, le pasó a Augusto Pinochet en 1975 cuando en 1974 se gastaron toda la plata del cobre cuando tuvo un precio espectacular y el 75 cayó. Y en 1982 se le cayó nuevamente la economía. Hemos estado utilizando también el capital y el trabajo chileno, el nivel de actividad alto fuerte. En febrero el nivel de crecimiento fue fuerte, y probablemente en marzo, pero ya tocando techo y demasiado financiado con las platas del cobre.





Necesitamos una reforma tributaria para los que ganan en pesos, para los que aportan en pesos y esos los podemos usar en la subvención escolar, mejora de infraestructura en escuelas, entre otros. Además, es necesario que se haga un esfuerzo en innovación tecnológica para subirles el piso a las pequeñas y medianas empresas.

Conclusiones

- Seguimos muy lejos del desarrollo no engañemos a la gente.
- Tenemos que crecer con equidad, el camino para el 10% de los chilenos no nos funciona, porque las brechas de productividad no están ahí, sino que están en el grueso de los chilenos. Tenemos que crecer porque así estamos aumentando la capacidad de inserción en el trabajo, y los mejores educados hoy van a salir en 18 años más de la escuela, no el próximo diciembre.
- Hay que hacer capacitación laboral fuertemente, hay muchos anuncios y poca acción. Debemos crear un programa nacional, con los sindicatos, municipalidades, entre otros. Esto requiere plata y una organización en serio más allá de los anuncios.
- Mercado de Capitales: créditos para las Pymes porque no tenemos. Reforma de mercado de capitales y las platas en las AFPs deberían estar generando trabajo en Chile y no comisiones en Frankfurt o en Seúl.
- Chile necesita retomar el rumbo de las políticas heterodoxas en economía, tenemos buenos socios internacionales y algunos equipos en Chile haciendo reflexiones en la dirección apropiada. No es sólo gratuidad en educación para algunos o para muchos, sino que también calidad en la educación, calidad en el mercado del trabajo, calidad de la capacitación, de los mercados crediticios y calidad de la macro que significa que el Banco Central tiene que cambiar radicalmente sus prioridades.





LEONARDO MORENO

Director de la Fundación para la Superación de la Pobreza

La desigualdad es un tema que está tomando muchos aspectos de la sociedad chilena. El tema de la distribución no tiene que ver sólo con el ingreso. En educación tenemos fuertes grados de deserción que están afectando a los sectores más pobres. Tenemos inasistencia y además hay un porcentaje bastante alto de gente que no termina sus estudios.

Además de tener menor educación en las personas más pobres se pueden ver problemas muy importantes en materia de salud, altas tasas de hipertensión y diabetes, hay determinantes sociales no sólo en materia de salud también en trabajo, género y que son complementarias a la mala distribución del ingreso.

Respecto al seguimiento de familias, nuestra pobreza es transitoria, no tenemos una capa dura como se pensó en algún minuto a la cual las políticas sociales no llegan y que están aisladas del resto de la sociedad sino, que tenemos una pobreza que va entrando y saliendo. La gente entra y sale constantemente de la pobreza y del mercado del trabajo.

En nuestro país tenemos una pobreza o diferencia con gente que está alfabetizada, vemos además que los problemas de obesidad y malos hábitos están en los sectores más pobres, y afectados con grados importantes de vulnerabilidad.

Estudio

En este estudio está concentrado el 15% más pobre, qué es lo que la gente relata y siente, es un estudio cualitativo. Este es el análisis cualitativo más grande que se ha hecho en Chile y permite tener una visión de cómo se está viviendo la pobreza.

La autodefinición de pobreza se ha desplazado **del no tener al no hacer o al hacer**, es decir, evidentemente que la gente hoy tiene muchas más posibilidades del consumo, del tener que las que tenía en el pasado. Y lo hemos calificado como un vínculo perverso con la estructura de oportunidades y las consecuencias subjetivas que derivan de ello.

En el pasado, la gente no tenía efectivamente, ni casa, alimento, zapatos etc. Hoy en el presente la gente sabe y vive con mucho más, pero como efecto negativo está más endeudada. Las cifras del INE demuestran que los dos primeros quintiles, que representa al 20% más pobre, está gastando 30% o 40% más de lo que ingresa, con un grado importante de inseguridad.

Lo que nos ha pasado es que en el fenómeno de la pobreza nos han desplazado del tener a otras categorías como son la del ser, del estar y del hacer de cuestiones bastante negativas. En el presente la





gente siente que no es reconocida, hay una invisibilidad de la pobreza y del actor. Ahora bien, sí hay una mayor presencia del Estado que es algo muy positivo.

En el hacer se ven como algo negativo: el trabajo inestable, la baja proyección educativa y una impotencia de la gente que está en este contexto.

Esta es la realidad de la que tenemos que hacernos cargo, este es el problema que tenemos, una pobreza en la cual se tiene más, pero tiene estos otros componentes que nos están complicando fuertemente. Siguiendo la estructura de activos- vulnerabilidades y estructura de oportunidades este mismo estudio nos entrega que como estructura de oportunidades: el Estado, empresa privada y sociedad civil.

Desde lo macro la gente ve como muy **positivo**: las becas y capacitaciones; en salud, el plan Auge; en trabajo, algún avance el capital semilla y; en vivienda, el acceso.

Entre los aspectos **negativos** están: la calidad en las viviendas, que en los créditos no hay apoyo al emprendimiento, es mucho más fácil conseguir un crédito de consumo que conseguir un crédito que permita un emprendimiento. En trabajo hay falta de apoyo, bajos sueldos, inestabilidad, el maltrato. En salud, la mala atención y las largas esperas. En educación superior es tan cara que no se puede acceder a ella y la mala calidad de educación primaria y secundaria que la gente tiene.

Aspectos personales la gente declara las debilidades como desesperanza, alcoholismo, ausentismo parental en la crianza, machismo, y barreras que son puestas por la propia sociedad y el Estado como la mala atención del sector público y eso tiene que ver en cómo detectamos pobreza para asignar beneficios y tiene que ver con que desigualdad y pobreza no sólo están de la mano sino también que están íntimamente relacionados.

Detección de pobreza

¿Cómo detectar pobreza para asignar beneficios? Hoy analizamos la tenencia, qué es lo que se tiene y lo que no. El no tener es sinónimo de pobreza y el tener es no pobreza. Antes los instrumentos que se utilizaban medían tener bienes durables, hoy se ha ido avanzando. Ahora el tener más no significa eso y no es sinónimo de que podamos hacernos cargos de las otras categorías de la vida al punto de generar autonomía en las personas. En ese sentido, hoy alguien tiene puntaje por tener octavo básico, pero no es lo mismo tener este curso en el San Ignacio que en un colegio de La Pintana, por lo tanto es un tema complejo porque no está dando cuenta de los problemas centrales que existen.

En la actualidad con la ficha de Protección Social, o con la Ficha Social que se va a lanzar el próximo año, la gente se ve obligada a esconder los recursos humanos y físicos que tiene porque si no los esconde puede perder los beneficios, entonces no sólo hay que ser pobre sino que también hay que demostrarlo.





En la encuesta los jóvenes señalaron que una mala educación, genera un mal trabajo y ya el trabajo no es un aspecto estructurante de la vida como lo era antes. Y los jóvenes además declaran una especie de dolor al tener que trabajar. Esto hace avancemos cada vez más hacia el ni se estudia, ni se trabaja y por lo tanto estamos inactivos en vez de estar produciendo y haciendo un trabajo activo. Y estamos en este grave problema que una mala educación produce un mal trabajo.

Daño sicosocial de los instrumentos de focalización: sabemos que los instrumentos son necesarios, pero la ficha hoy refuerza el concepto de carencia y la gente sabe que teniendo más se van desactivar una serie de apoyos que hoy se les están entregando. La gente sabe que al subirle automáticamente los puntajes, sin que se enteren, van a quedar fuera de los beneficios que el Estado está entregando. ¿Cómo estamos quebrando la estructura de oportunidades con esta posibilidad de la gente de tener recursos y convertirlos en activos? Si seguimos buscando medir la pobreza del pasado, estamos debilitando aún más los recursos de las personas y hemos caído en esto de los verdaderos y falsos pobres que es una cuestión patética. Aquí hay una falta de respeto muy profunda a la dignidad de las personas y esto no lo digo del punto de vista ético, sino que hay un punto de vista político de exclusión muy grave. Porque si hay alguien que es responsable de tener datos debe ser el Estado, porque estos casi auto- reportes que se le piden a la gente, ésta los ve como algo punitivo. Entonces es muy complejo porque la gente queda en un dilema ético “si no miento, me voy a quedar sin beneficios”. Este no es un tema de subjetividades sino que de buscar instrumentos que permitan visibilizar los recursos que las personas tienen y permitan entender que nuestra pobreza hoy es diferente.

Propuestas

- Proponemos avanzar hacia una reforma del Estado en materia social, una reforma que permita proyectar al Estado por un buen tiempo, ojala décadas.
- Planteamos el poder seguir y hacernos cargo de este divorcio que existe constantemente y que tratamos de resolver muchas veces por la vía retórica que existe entre los derechos y las políticas sociales. Cómo logramos tener arquitectura política que tenga un marco de referencia validado por la comunidad internacional, que contribuya a cumplir las obligaciones de Chile, que articule fundamentalmente lo técnico con lo político.
- Quisiera poner el énfasis en cómo logramos operacionalizar estas grandes concepciones, cómo se definen mínimos asociados a derechos, cómo logramos que la política social pueda operativizar ciertos puntos. No estamos planteando un universalismo a toda prueba porque no nos da, pero podemos centrarnos en garantizar aquellos mínimos que son necesarios en aspectos clave de la educación, salud, trabajo, vivienda, participación, cada una de los ámbitos de bienestar para salir adelante. Cómo logramos también tener estándares y cómo logramos que ellos sean exigibles.

