

# I. Introducción



# I. Introducción

---

## 1. Mandato del Consejo

Pese al progreso y desarrollo alcanzado por el país con los gobiernos de la Concertación, situaciones de inequidad social continúan afectando a un número importante de chilenos.

El crecimiento económico y la aplicación de políticas redistributivas han permitido reducir significativamente el porcentaje de compatriotas que vive en la pobreza. Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2006, la distribución del ingreso también ha mejorado. Sin embargo, existe la percepción que, en muchos casos, la retribución por el trabajo resulta insuficiente para alcanzar condiciones de vida dignas.

Una sociedad con inequidades sin resolver es un campo propicio para la aparición de discursos confrontacionales, climas de desconfianza y enfrentamiento. Estas situaciones perturban nuestra convivencia, perjudican la consolidación de un sistema armónico de relaciones laborales e incluso, en el mediano plazo, pueden afectar las condiciones de competitividad de nuestra economía y su potencial de crecimiento.

El desarrollo del capital humano, mediante la educación, la capacitación, la certificación del conocimiento, es, en el largo plazo, determinante para incrementar la productividad y los salarios en la economía chilena. Al mismo tiempo, el Gobierno está llevando a cabo un enorme esfuerzo para cumplir su compromiso de construir un sistema de protección social que dé seguridad a las personas. Ello se manifiesta en las reformas previsional, de infancia y salud, y también debe expresarse en otras políticas dirigidas a mejorar la distribución del ingreso y favorecer un mercado del trabajo más moderno y equitativo.

Lograr una mayor equidad en el mundo del trabajo es parte de esta tarea. Es un sentido anhelo de la ciudadanía que se adopten medidas para fortalecer los ingresos de las familias, fomentar una mayor capacitación y productividad de las personas, garantizar el trabajo digno y promover relaciones laborales equilibradas y constructivas. En este orden de materias, el fortalecimiento del ejercicio de la libertad sindical y su manifestación en la negociación colectiva ocupan un lugar relevante.

En materia de trabajo y equidad nuestro país muestra importantes logros en los últimos años. Sin embargo, los desafíos aún son formidables. El desempleo entre los jóvenes y las mujeres es inaceptablemente alto. Junto con zonas pujantes conviven provincias y municipios que arrastran una cesantía de naturaleza estructural hace ya muchos años. Comparadas con otros países similares, las remuneraciones siguen siendo muy desiguales y la participación laboral de mujeres y hombres se mantiene baja. El porcentaje de trabajadores que negocia colectivamente al interior de la empresa es reducido. Los mecanismos de capacitación y de intermediación laboral son insuficientes. Se hace evidente la necesidad de perfeccionar y fortalecer los sistemas de aseguramiento contra el desempleo, la justicia laboral y la defensoría de los trabajadores.

# I. Introducción

---

Para abordar estos desafíos, el 23 de agosto de 2007, la presidenta Michelle Bachelet creó un Consejo Asesor Presidencial formado por figuras públicas del más alto nivel. Durante ocho meses, el Consejo discutió un conjunto de propuestas cuyo objetivo es dar respuesta a los desafíos de la política social, el mercado del trabajo y las relaciones laborales. Se trata de fomentar en la sociedad chilena un tipo de progreso inclusivo, moderno, que promueva la competencia y brinde oportunidades. Son propuestas que, sobre la base de nuestra historia, intentan apoyar la construcción de un futuro mejor para todos.

## 2. ¿Por qué la equidad?

La equidad tiene diversas dimensiones: inclusión, igualdad de oportunidades, movilidad social y vulnerabilidad. Es importante tenerlas presente, por cuanto cada una de ellas requiere distintas políticas orientadas a agentes sociales diversos. Por ejemplo, el gasto social focalizado en los pobres tiene como objetivo incluir a estas familias dentro de la sociedad. La igualdad de oportunidades privilegia políticas orientadas a los niños y escolares. El acceso a la educación superior constituye el principal mecanismo de movilidad social en Chile. El sistema de protección social intenta reducir la vulnerabilidad.

### ¿Por qué es problemática la falta de equidad?

En primera instancia, es una responsabilidad social integrar a los excluidos. La falta de equidad genera distintos niveles de calidad en educación y salud: educación pública/privada, salud pública/privada.

La inequidad se traduce en distintas posibilidades para niños y jóvenes a la hora de influir y determinar sus trayectorias de vida.

Se producen también diferencias de poder y de capacidad para influir en las grandes decisiones nacionales.

Cuando la existencia de inequidad va además acompañada de poca (o nula) movilidad social, esto genera un aumento de tensiones y del grado de conflictividad social. Todo esto afecta negativamente el ritmo del crecimiento económico y también el ánimo con que se construye una sociedad.

Por último, la persistencia de la inequidad conduce a la fragmentación social, lo que reduce la capacidad de diálogo entre las partes.

La información proporcionada a continuación ilustra, a través de los resultados de la prueba SIMCE,<sup>1</sup> el diferencial en la calidad de la educación básica: los escolares pertenecientes al

---

1 Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

grupo socioeconómico alto tienen un desempeño mayor del orden del 30% respecto de los escolares del grupo socioeconómico medio bajo y bajo. Un diferencial de 30% que se mantiene en el tiempo, implicaría una distancia de alrededor de 200 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU); o sea, 700 versus 500 puntos, lo cual hace toda la diferencia en el acceso a la universidad.

En el caso de oportunidades en el mercado del trabajo, es posible apreciar los grandes diferenciales observados en las tasas de desempleo a través de los distintos grupos de ingreso. En el año 2006, la tasa de desempleo en los deciles 1 y 2 (los de menores ingresos) era de 26,6% y 14,7%, respectivamente. Eso, contra un 3,2% y 2,4% para los deciles 9 y 10 (los de mayores ingresos). El desempleo juvenil alcanzó (durante el 2006) al 33,5% en el quintil de menores ingresos; mientras que en el de mayores ingresos fue de 6,7%.

### ¿Por qué estamos impacientes por la equidad?

Hasta hace poco, el problema central de la economía chilena estaba asociado a los desequilibrios macroeconómicos, inflación y déficit de la balanza de pagos. Pero estos fenómenos ya están bajo control, lo que crea las condiciones para discutir los temas distributivos que afectan a toda la población. Por otra parte, la economía chilena ha demostrado que puede alcanzar altos ritmos de crecimiento. Esto es condición necesaria para lograr otros objetivos.

Chile ha probado que tiene una gran capacidad para integrarse al mundo. Además, la economía chilena ha ocupado los primeros lugares del ranking de competitividad. Hoy estamos en una trayectoria que nos va a acercar al conjunto de los países desarrollados. Estas naciones se caracterizan, entre otras cosas, por tener patrones distributivos altamente equitativos.

El relativo éxito logrado por la economía chilena genera expectativas en toda la población: ahora es posible superar las desigualdades existentes. Si hemos sido capaces de penetrar con nuestras exportaciones mercados distantes y complejos, ¿por qué no tenemos el mismo empuje y energía para resolver los problemas de equidad internos?

En breve, para ser un país desarrollado no basta con alcanzar un alto ingreso per cápita: se requiere un mayor nivel de equidad.

### Equidad y libertad individual ¿se contraponen?

Hay dos conceptos opuestos asociados a la libertad individual. Una visión negativa está relacionada con el criterio de opresión que puede experimentar una persona frente a las acciones de otros individuos, el Estado o el gobierno, para frustrar sus deseos. “Ser libre es no ser asediado por otros”, por ejemplo, la libertad consistiría en limitar los poderes de la autoridad (Berlin, 1958).<sup>2</sup> Por otra parte, hay una visión positiva de la libertad, como expansión

<sup>2</sup> Berlin, Isaiah [1958] (2001), *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Alianza Editorial, Madrid.

# I. Introducción

de oportunidades de desarrollo y creación humana (Sen, 1999).<sup>3</sup> Esta última noción afirma que una persona debiera tener la autonomía para poder definir su destino e influir sobre lo que será su vida. El ejercicio de la libertad se expresa así, en la capacidad de realización de los sueños.

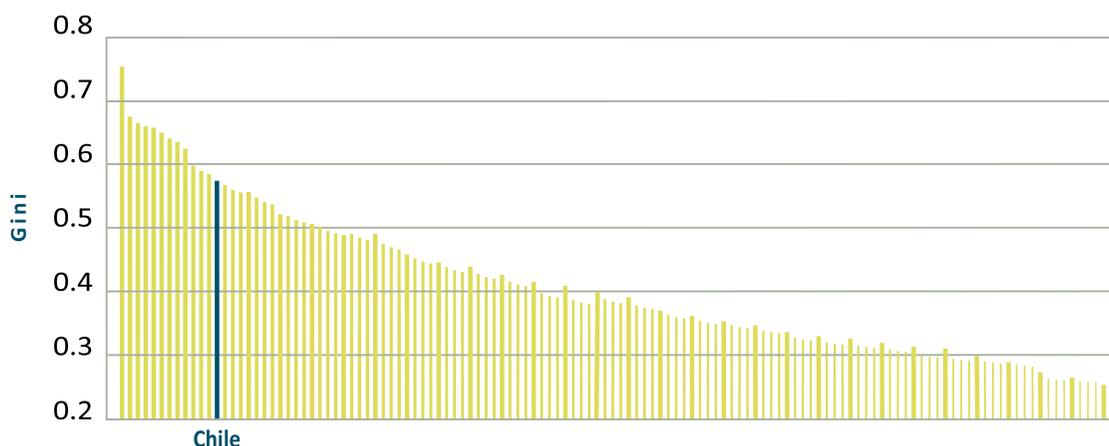
Existe la errada percepción de que alcanzar mayores niveles de equidad podría afectar la libertad individual. Pero esta se ve permanentemente expuesta por factores como la posibilidad de despido, la pérdida de prestigio social, la incertidumbre, la angustia, el estrés. En suma, la libertad individual está afectada por los problemas y esfuerzos que representa mantener un estándar de vida y el temor de perderlo en cualquier momento.

En una sociedad en que existe inequidad, se requiere que el Estado implemente el principio de igualdad de oportunidades, especialmente en el inicio, es decir, entre los niños (Rawls, 1971)<sup>4</sup>. Esto, para que todos puedan tener control sobre su presente, pero también respecto a los sueños y proyectos del futuro. La igualdad de oportunidades entendida como la existencia de derechos ciudadanos no es exclusivamente tarea del Estado; además, debe ser complementada con la responsabilidad a nivel individual. Las personas no pueden depender total y permanentemente del Estado. La existencia de derechos requiere como contraparte un aumento de las responsabilidades individuales. El compromiso con los pobres es otorgarles derechos básicos, pero ellos también poseen la responsabilidad individual de superar la pobreza.

## 3. Niveles de desigualdad en Chile

Chile está en el grupo de países con mayor desigualdad; ocupa el lugar 12 entre más de 100 países en una medición del año 2000.

Ranking Mundial de Desigualdad (año 2000)



Fuente: Banco Mundial 2004<sup>5</sup>

3 Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.

4 Rawls, John [1971] (1995) *Una teoría de la justicia*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, DF.

5 World Bank (2004), *Inequality in Latin America: Breaking With History?* Latin American and Caribbean Studies, World Bank, Washington, DC.

Los niveles de desigualdad varían muy poco a través del tiempo. Esto es algo que se repite en todos los países. Considerando el período 1990-2006 se observa lo siguiente:

- i) El decil más pobre tiene un porcentaje relativo del ingreso nacional que fluctúa en torno al 1,3%. En cambio, el decil más rico recibe alrededor del 40% del ingreso.
- ii) Luego, el decil más rico tiene un nivel de ingresos que es alrededor de 30 veces superior al del decil más pobre.

### Índices de Desigualdad 1990-2006

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
Decil Superior/ Decil Inferior	30,1	27,9	29,9	32,2	34,5	32,2	34,6	31,3
Quintil Superior/ Quintil Inferior	14,0	13,2	14,0	14,7	15,5	14,5	14,6	13,1
Coefficiente Gini	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,58	0,57	0,54

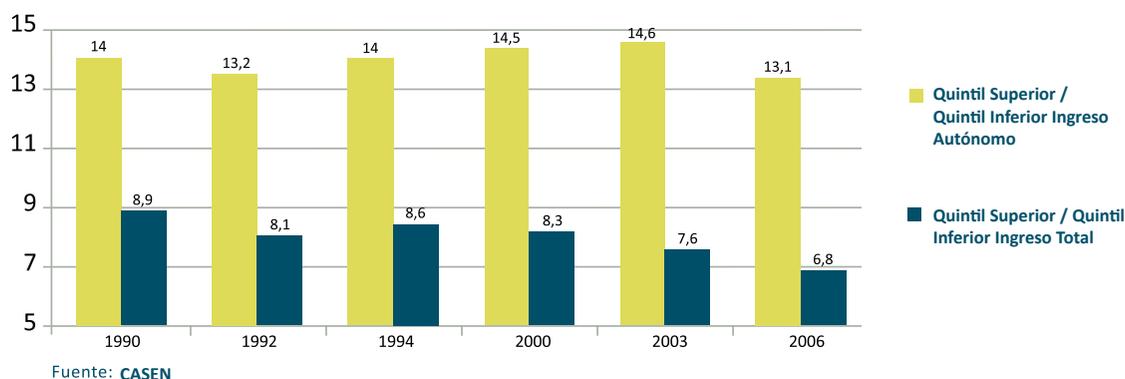
Fuente: **CASEN**

Estas desigualdades resultantes son la consecuencia del juego de las fuerzas del mercado. Por otra parte, el rol de la política social radica en ayudar más a los grupos que tienen un menor nivel de ingresos. De esta manera se trata de reducir en parte los diferenciales resultantes de la acción del mercado.

¿Qué ocurre en nuestro país al respecto? La política social chilena tiene un alto grado de focalización, especialmente en las familias de menores ingresos. Esta focalización tiene una consecuencia muy importante. Como resultado de las fuerzas del mercado, el diferencial entre el quintil superior y el inferior fluctúa entre 14 y 13 veces. Ahora, gracias al gasto social, la distancia se reduce a menos de 7 (6,8 veces en el 2006). En otras palabras, la política social logra disminuir de manera significativa la desigualdad generada por el mercado.

# I. Introducción

Ingresos Quintil Superior/Ingresos Quintil Inferior



En síntesis, el mercado es un mecanismo muy eficiente para la asignación de recursos y la generación de empleo, pero no resuelve el problema de la equidad; tiende a preservar la distribución regresiva inicial. Por otra parte, la política social ha cumplido un rol importante en reducir la desigualdad de ingresos existente, aun cuando, como hemos visto, queda una brecha importante que nos interesa abordar.

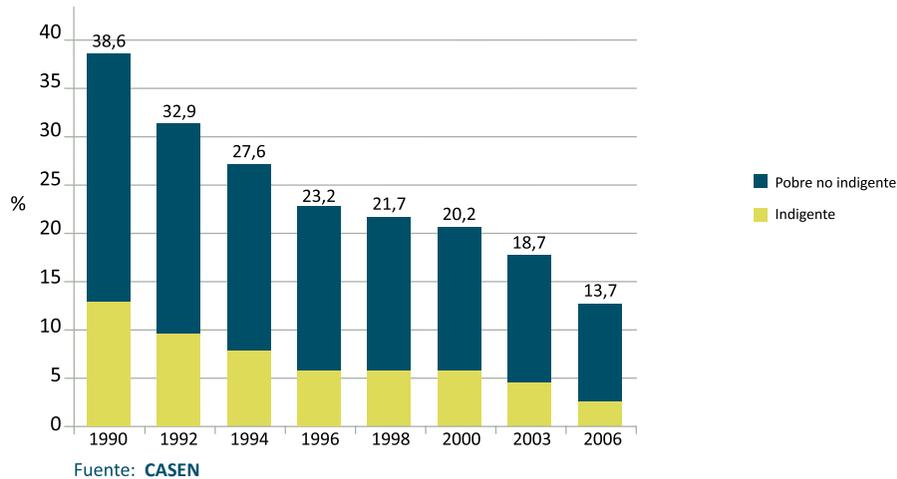
## 4. Rol del crecimiento económico

Entre 1960 y 1985, Chile tuvo una tasa de crecimiento del 2,5% anual; en términos per cápita esto implica un aumento inferior al 1% por año. A partir de 1985, la tasa de crecimiento anual es cercana al 6%, lo que rompe con el patrón histórico y ha generado un ritmo de aumento del ingreso per cápita superior al 4% por año.

El crecimiento económico ha sido muy importante para reducir la pobreza y la indigencia; y para aumentar el nivel de consumo de la población. Una serie de indicadores dan cuenta de sus positivos efectos: (i) ha disminuido el número de pobres e indigentes; (ii) ha aumentado de forma considerable el consumo material de la gente; (iii) se ha incrementado la cobertura de educación, salud y vivienda.

Un alto ritmo de crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente, para resolver los problemas sociales. A pesar de los logros de las últimas dos décadas, persisten altos niveles de inequidad. De ello dan cuenta los siguientes cuadros:

Evolución de la Pobreza e Indigencia 1990-2006 (%)



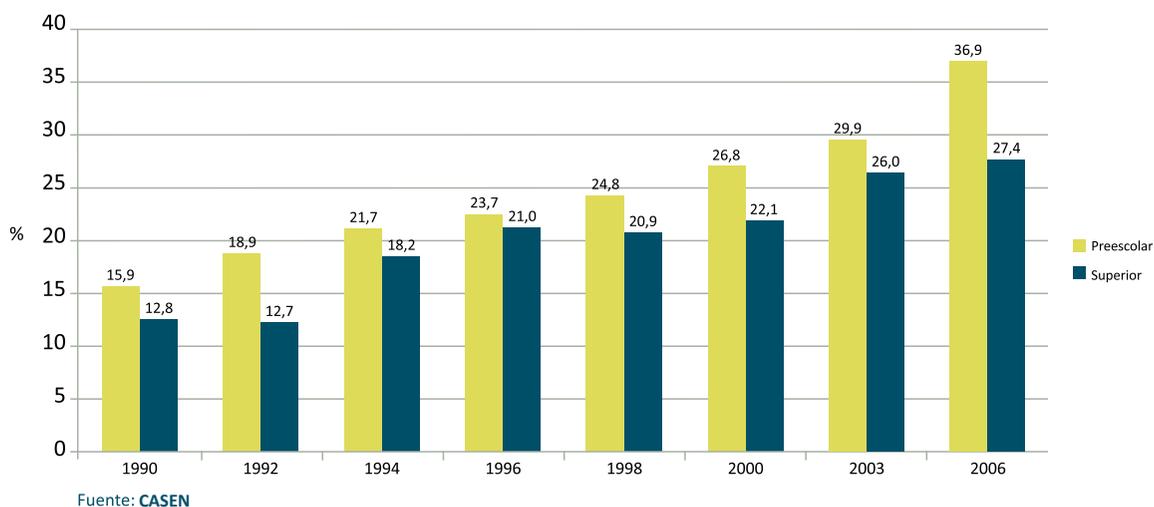
Cobertura de Acceso a Bienes de Consumo Durable (% con acceso)

	Población Vulnerable		País	
	1992	2002	1992	2002
TV-Color	7,3	56,8	54,3	89,0
Equipo Hi-Fi	3,2	33,7	32,2	69,5
Lavadora	40,0	51,4	50,0	83,0
Refrigerador	8,2	48,4	55,6	84,3
Celular	0,0	29,8	1,1	53,6
Vehículos	5,0	10,2	20,9	32,2
Secadora		26,4		45,1

Fuente: INE 2004<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (2004), Cómo ha cambiado la vida de los chilenos. Análisis comparativo de las condiciones de vida en los hogares chilenos con menor bienestar económico (Censos 1992-2002). Santiago

### Niveles de Cobertura Educativa: Preescolar y Superior 1990-2006 (%)



No hay que confundir medios con fines. El crecimiento económico constituye solamente un mecanismo para lograr el incremento del bienestar de hombres y mujeres y la expansión de sus alternativas de decisión. Pero no es el único objetivo. En un país desigual y en el que existe una cantidad importante de gente que vive en condiciones de pobreza, hay consenso en cuanto a que es necesario tomar medidas en el presente para resolver la apremiante cuestión social y distributiva. El éxito y la viabilidad política de una estrategia de crecimiento en contextos democráticos requieren que esta sea incluyente de los grupos de menores ingresos y que esté orientada a lograr una igualdad de oportunidades para todos. Como lo señala el Premio Nobel Amartya Sen (1987)<sup>7</sup>: “el mejoramiento de las condiciones de vida de todos debe constituirse en un objetivo primordial de todo el proceso económico”.

Para avanzar en esa dirección, se presenta un nuevo enfoque para las políticas sociales y laborales.

<sup>7</sup> Sen, Amartya (1987), *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford.