

Enfrentar ^{las} Desigualdades

Octubre, 2004

Sergio Aguiló Melo

José Ruiz Di Giorgio

Juan Bustos

Enrique Accorsi

Jorge Arrate

Roberto Pizarro

Luis Riveros

Arturo Martínez

Raúl de la Puente

Cristina Girardi

Cristián Galaz

Diamela Eltit

Nicolás Acuña

Ana Bell

Francisco Fernández

Coral Pey

Fanny Pollarolo

Nivia Palma

Rubén Andino

Luis Sierra

En los últimos meses, como por encanto, ha surgido en el debate público, de manera incipiente pero perceptible, un tema que durante estos años de transición ha sido el más censurado, escamoteado y deliberadamente olvidado de nuestra democracia: la profunda desigualdad que caracteriza a Chile.

Diversos reportajes en los medios de comunicación, realización de foros y paneles especiales, una que otra declaración política –incluso de representantes de la derecha– y hasta un reconocimiento del ministro de Hacienda han empezado a sacar del anonimato esta dramática realidad, que muestra a Chile como una de las diez naciones más desiguales del planeta.

Es posible que haya colaborado para que esto ocurriera la confluencia de diversos acontecimientos más o menos convergentes en el tiempo: la edición y difusión de los últimos informes sobre el desarrollo humano en Chile y en el mundo, elaborados por el PNUD; el persistente desapego, cuando no rechazo, mostrado por la ciudadanía al "modelo económico" –pese a sus logros en materia de crecimiento y estabilidad–, evidenciado en todas las encuestas serias; el contundente y a la vez lapidario informe elaborado por los especialistas de la OECD y del Banco Mundial sobre Chile, mostrando las inmensas brechas de desigualdad que se mantienen en educación, en salud y en otras importantes áreas. Ello se reitera con los resultados de la última encuesta CASEN, que informa del nulo avance del país en materia de redistribución del ingreso. Probablemente, también haya influido en esta repentina aparición del tema de la desigualdad en el debate público, la reciente exhibición de la hermosa película nacional "Machuca".

A más de alguien pudiera parecerle paradójica esta toma de conciencia progresiva que se hace presente en nuestra sociedad en torno al fenómeno de la desigualdad, justo cuando parece iniciarse un nuevo período de crecimiento en el país. No lo es, sin embargo. Por el contrario, es precisamente en los períodos de bonanza que la ciudadanía constata con mayor claridad cómo los frutos del crecimiento finalmente se acumulan en un segmento minoritario y privilegiado del país.

Por lo mismo, constituiría una actitud soberbia y un error político interpretar el respaldo ciudadano a la conducción del Gobierno, expresado en las encuestas y acrecentado en este período de crecimiento económico, como apoyo mayoritario al sistema económico. En realidad, existen suficientes antecedentes que nos permiten corroborar los niveles de desazón, temor e irritación de la mayoría del país, frente a la desigualdad y exclusión que la afecta. Con todo, lo cierto es que estamos empezando, aunque sea a tuestas y a tropezones, a darnos cuenta de este tremendo "talón de Aquiles" que representa la desigualdad para la sociedad chilena. Estamos empezando a ponernos de acuerdo en la idea de que los seres humanos debieran tener una igualdad de acceso a la salud, a la educación, a una vejez digna, independiente de las diferencias de ingresos. Pero también hay que insistir en que las diferencias étnicas, de sexo, de raza o nacionalidad no debieran dar lugar a una discriminación en las oportunidades de trabajo ni tampoco negar el derecho a una vida digna.

Por nuestra parte, además, estamos convencidos de que los denominados males sociales contemporáneos, tales como

la delincuencia juvenil, la drogadicción y la violencia, se encuentran muy asociados a la diferencia de oportunidades entre el que creció en un buen barrio y el que lo hizo en un sector pobre y marginado. A ello se agrega una generalizada desafección juvenil respecto de la actividad política, la que parece evidenciar su descontento sobre la escasez de canales para su participación en los asuntos de su interés. En los últimos días, varias familias, de diversos estratos sociales, se han llenado de dolor por el asesinato de sus hijos. Se trata de adolescentes que se enfrentan, que usan las armas para expresar su rabia, para ser reconocidos. Hay serias indicaciones de que la exclusión social y política de los jóvenes ha conducido a la gran mayoría al desencanto frente a un sistema que los margina, que los desconoce, que no los tiene en cuenta, que no les da oportunidades. Unos se expresan rechazando la inscripción en los registros electorales, mientras que otros manifiestan su descontento por medio de la violencia. Apelar sólo a la represión para enfrentar esta situación sería un profundo error.

Cuando las oportunidades para el desarrollo de los individuos son tan radicalmente distintas, la propia libertad se encuentra limitada. Al reducirse las diferencias económicas, sociales y culturales, las personas pueden decidir con mayor propiedad la construcción de su futuro. Por otra parte, hoy día se reconoce que los países con mayor igualdad pueden aprovechar en mayor plenitud sus capacidades humanas, incentivar la libertad para emprender y, por lo mismo, pueden alcanzar un crecimiento más elevado y sostenido en el tiempo.

Sin embargo, en este incipiente debate público no ha surgido hasta ahora ni una

sola propuesta para aminorar, ni qué decir para terminar, las profundas desigualdades que nos afectan. No sería intelectualmente aceptable, ni éticamente admisible, la excusa de que la discusión recién se inicia y que, por tanto, es bueno tomarse un tiempo para pensar y concordar los caminos de solución posibles.

Nunca la urgencia de los temas que deben concitar la atención de las autoridades y líderes democráticos puede estar determinada por el momento en que las élites admiten haber adquirido conciencia sobre los mismos. Antes bien, la urgencia de los problemas y la necesidad de enfrentarlos deben estar relacionadas con el hecho de que afectan a los seres humanos, que entorpecen el desarrollo de la sociedad y que pueden constituirse en un riesgo para la estabilidad del país. Pensamos que es el caso de las desigualdades que caracterizan a Chile.

Sabemos que las desigualdades de una sociedad no se superan en corto tiempo. Que se requiere recorrer un camino largo, no exento de la ineludible dificultad de enfrentar intereses poderosos.

Aun cuando se han verificado evidentes avances en la superación de la pobreza y la indigencia, luego de quince años de gobiernos de la Concertación y de cinco años de gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la distribución del ingreso en Chile sigue siendo la misma del año 1989 y, como ya se ha señalado, una de las diez peores del mundo. No existen señales de ese "Crecimiento con igualdad" que se le ofreció al país.

Por tanto, estimamos indispensable adoptar, en plazo breve, un conjunto preciso de medidas que, insertas en una



perspectiva de mediano y largo plazo, estén directamente relacionadas con el propósito de mejorar la distribución del ingreso. La discusión en torno a medidas concretas para reducir las desigualdades debería ayudar a reencantar a la ciudadanía, especialmente a los jóvenes, dejando de manifiesto que este debate público sobre la desigualdad no está accionado por afanes publicitarios o meramente electorales. Creemos firmemente que ya no basta con decir que se quiere reducir las desigualdades sino que hay que actuar en consecuencia. Por nuestra parte, además del conjunto de medidas aquí propuesto, instamos al Gobierno y al Parlamento a discutir las leyes y decretos de contenido eco-

nómico, social y cultural teniendo siempre presente su impacto redistributivo. Sólo así recuperará credibilidad una estrategia de desarrollo que coloque en su centro la igualdad.

Quienes, desde hace algunos años, hemos estado reflexionando sobre estos temas, queremos ahora hacer una contribución a través de una propuesta con medidas concretas que el país debiera adoptar desde ya, proponiéndose como objetivo intermedio alcanzar para el Bicentenario de nuestra Independencia una distribución del ingreso similar a la de Costa Rica o Uruguay, países que tienen la mejor distribución en la región.

Medidas Concretas

Educación



El único argumento que se ha escuchado hasta ahora en el país es que con más y mejor educación se mejoraría la distribución del ingreso. Se trata de un argumento parcial y, sobre todo, inconsecuente. Se sabe que mientras el gasto promedio anual por alumno en colegios privados es US\$ 2.772, el gasto promedio por alumno que realiza el sector público en colegios públicos y privados subvencionados apenas alcanza a US\$ 600 al año. Por tanto, las familias de altos ingresos son las que pueden pagar la educación de sus hijos en colegios con las mejores condiciones docentes y de infraestructura. Ello explica la amplia brecha en los resultados de la prueba SIMCE entre los colegios privados y los municipalizados.

Las diferencias de calidad en la educación se ven reforzadas por las malas condiciones de vida de los sectores de bajos ingresos, a lo que se agrega el hecho que en las escuelas municipalizadas sólo un 40% de los niños reciben colaciones de la JUNAEB.

Por otra parte, ha sido evidente en el último tiempo la dificultad de los jóvenes pobres para financiar sus estudios superiores, tanto por insuficiencia de los programas de becas o por no ser sujetos de crédito, según la lógica que rige a la banca.

Finalmente, persiste una muy baja cobertura en la educación preescolar, cuestión grave por dos razones: limita las oportunidades de los padres para buscar trabajo y mejorar así el ingreso familiar y, sobre todo, porque la formación cognitiva de los individuos es decisiva desde su nacimiento hasta los 5 años de edad.

Por tanto, si se quiere mejorar la educación y apoyar por este medio la disminución de las desigualdades,

Proponemos:

- a. Duplicar, de aquí al año 2010, la unidad de subvención educacional, discriminando positivamente en favor de aquellas escuelas y liceos que cuentan con alumnos de mayor vulnerabilidad social.
- b. Elevar al 2010 la cobertura de las colaciones que entrega JUNAEB al 100% en las escuelas municipalizadas.
- c. Replantear el pago de las subvenciones a las municipalidades sobre la base de las matrículas y no de las asistencias. Casi siempre las ausencias de los alumnos a la escuela de los sectores de bajos ingresos, normalmente en invierno,

Salud

obedecen a razones médicas ocasionadas por la contaminación ambiental o enfermedades respiratorias de los alumnos. Por tanto, con este replanteamiento se podría reducir el déficit de financiamiento para la educación en las municipalidades más modestas del país.

- d. Otorgar becas de escolaridad, adicionales a las ya existentes, para cursar estudios de educación superior (técnicos, profesionales y universitarios) a todos aquellos alumnos provenientes de familias de los dos quintiles de más bajos ingresos del país que hayan demostrado aptitud y competencia. Estas becas adicionales tendrían el siguiente cronograma: 20.000 en 2005, 40.000 en 2006, 60.000 en 2007, 80.000 en 2008, 100.000 el 2009 y 100.000 en 2010.

Para los alumnos provenientes de "sectores medios" (III y IV quintil), se mantendría el sistema de crédito universitario.

- e. Considerando que la JUNJI, Integra y el Ministerio de Educación atienden en conjunto a 450.000 niños y que en el país existen 1.650.000 niños entre 0 y 5 años, se propone triplicar el presupuesto destinado a la educación preescolar en un período de 6 años. De esta forma, el universo atendido pasaría de 27% al 100% en el 2010.
- f. Eliminar el IVA a los libros, diarios y revistas, a fin de estimular la lectura y favorecer el acceso a la información y la cultura de los sectores de ingresos medios y bajos.

La reforma en curso no modificó la estructura básica del sector (Isapres para personas de ingresos medios altos y salud pública para el resto), por lo que persistirá una brecha en la calidad y oportunidad de la atención, que es preciso reducir. Con tal propósito se requiere aumentar y hacer más eficientes los recursos asignados al sistema público y regular más rigurosamente el sistema Isapres. Por otra parte, resulta indispensable centrar la atención en la erradicación de las prácticas abusivas y discriminatorias que subsisten en este último, sobre todo en lo relativo al aumento de los precios de los planes a simple voluntad de las aseguradoras.

Proponemos:

- a. Aumentar al 2010 en un 100% el gasto en los consultorios de atención primaria de salud.
- b. Mejorar la eficiencia y asignación de recursos a los hospitales públicos. Para tales fines deberá impulsarse en estos organismos una gestión orientada a resultados, de tal forma que el financiamiento se asigne en función de una negociación anual de metas y de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. El Plan Anual del Hospital deberá desagregarse por cada una de las unidades de gestión, de tal forma de poder medir la eficiencia desde su base misma. Al mismo tiempo, se debiera aumentar progresivamente los recursos en favor de aquellos hospitales que cumplan adecuadamente con sus metas.

- c. En materia de Isapres se deberá ajustar los incrementos de los planes conforme a las variaciones de un índice especial que mida la evolución de los costos promedio en las atenciones de salud, así como a los efectivos mayores desembolsos por cobertura de licencias médicas, terminando con la modificación unilateral y arbitraria de los valores de los planes por parte de las Isapres. Asimismo, es indispensable prohibir por ley los tratamientos discriminatorios en contra de las personas consideradas en situación de riesgo, especialmente mujeres en edad fértil y adultos mayores.

Previsión



La grave situación de los pensionados tiene su origen en un sistema previsional profundamente injusto y que obedece a una lógica empresarial antes que social. En efecto, ya ha alcanzado un importante consenso la idea de que el actual sistema previsional, además de inicuo, puede llegar a colapsar de no adoptarse algunas medidas urgentes de corrección. Actualmente existen 6 AFP y hay indicaciones manifiestas de que éstas actúan coordinadamente, ya que a partir de 1998 mantie-

nen las mismas participaciones en el mercado y cobran comisiones similares. El alto monto de éstas les ha permitido tener una rentabilidad sobre patrimonio de 30% promedio en los últimos años, cifra muy superior a las que exhiben las empresas de otros sectores de la economía.

Por otra parte, existen en el país 423.770 personas que reciben pensiones de vejez, antigüedad e invalidez menores al salario mínimo; 262.175 personas que perciben pensiones de viudez, orfandad y montepíos también inferiores al salario mínimo; y 372.711 ancianos que no habiendo cotizado reciben pensiones asistenciales del orden de los \$ 40.000 mensuales. Además, se estima que unas 450.000 personas no tienen acceso a las pensiones asistenciales, ya sea porque los recursos presupuestarios asignados a este ítem no son suficientes o porque los trámites que deben realizar estas personas son demasiado engorrosos. Este es un drama social y ético que no puede sostenerse en un país que se moderniza.

Proponemos:

- a. Que el INP constituya una AFP pública como parte de sus propias funciones. Al hacerlo, junto con entregarle competitividad y transparencia al mercado, emitirá señales en la dirección de disminuir los costos y comisiones de administración de los fondos de todos los afiliados. Esto es perfectamente posible, ya que al INP sólo se le exige autofinanciamiento, sin esos requerimientos de modernos edificios, excesivos gastos de ventas y elevados salarios para sus ejecutivos que han caracterizado al sector privado de las AFP.

- b. Apoyar a las/os temporeras/os para que enteren sus cotizaciones previsionales, ya que en la actualidad sólo lo hacen por el tiempo en que se encuentran contratadas/os, vale decir, aproximadamente 6 meses. Se sugiere que el Estado se haga cargo del 50% de esa cotización faltante y el empleador del 50% restante. Esto beneficiaría a 400.000 personas.
- c. Al año 2010 igualar las pensiones de jubilación, vejez e invalidez, al salario mínimo para todas aquellas personas que actualmente reciban bajo ese mínimo.
- d. Al año 2010 igualar las pensiones de viudez y orfandad al salario mínimo de todas aquellas personas que actualmente reciban bajo ese mínimo.
- e. Elevar en un 75% las pensiones asistenciales.
- f. Otorgar de forma automática pensiones asistenciales a las mujeres que cumplan 60 años y a los hombres a los 65 años, que hoy día no las estén recibiendo y que hayan cumplido con los requisitos de no tener otro ingreso y formar parte del segmento pobre de la población.
- g. Reajustar las pensiones anualmente en el mismo porcentaje que experimenta el crecimiento del país.
- h. Modificar las leyes que regulan el sistema de AFP para hacer posible la negociación individual y grupal respecto de las comisiones que cobran las AFP y, en el caso de los salarios inferiores a dos sueldos mínimos, proceder a una licitación pública en la que el Estado asigne la administración de los fondos a aquellas que ofrezcan las comisiones más bajas y las mejores condiciones de atención.
- i. Modificar las leyes que rigen a las AFP, a fin de hacer posible que los afiliados participen en la administración y que la Superintendencia de AFP pueda fiscalizar los emolumentos de los miembros de los directorios, los ejecutivos y la transparencia de las operaciones que realizan. Esto permitirá, entre otras cosas, que la participación de las AFP en la compra de acciones de empresas puedan ser calificadas como aptas de manera más clara, con el fin de evitar que por estas vías se extraigan utilidades que no llegan a los accionistas y, por tanto, a los fondos de los trabajadores.

Empleo

Micro y Pequeña Empresa

Se hace cada vez más evidente que el aumento del PIB en nuestra economía ya no trae aparejada una efectiva creación de puestos de trabajo. Las demandas empresariales por flexibilidad laboral y por bajar el salario mínimo resultan inconducentes no sólo socialmente sino que, además, revelan desconocimiento de la estructura económica y de su dinamismo. La cifra de desempleo cercana a los dos dígitos estremece a la ciudadanía y constituye una prueba más del carácter excluyente del actual modelo económico. Ello obliga a realizar un verdadero esfuerzo, serio y responsable, que brinde oportunidades efectivas a las micro y pequeñas empresas, que son las que proporcionan sobre el 70% de los empleos en la economía. El apoyo debe

dirigirse exclusivamente a aquellas empresas que efectivamente promueven una actividad real y no a aquellas surgidas, en el último tiempo, para el propósito de abaratar los costos de contratación de trabajadores de las grandes empresas mediante el subterfugio de la externalización.

Proponemos:

a. Redefinir el rol del Banco del Estado, para que reoriente su actividad, colocando en el centro de su atención a los micro y pequeños empresarios. Con este propósito el Banco del Estado y, en lo que corresponda, la administración fiscal debieran:

- Implementar una política de tasas de interés similar a la que el Banco aplica en sus préstamos a las grandes empresas. Esto, en el momento actual, significaría reducir el costo del dinero desde 20-30% al 4% anual para los pequeños y microempresarios.
- Conceder un período de gracia de 3-4 años para el pago del impuesto de 1ª categoría y de las patentes a los pequeños y microempresarios que inician sus actividades.
- Apoyar con asesoría en el desarrollo de proyectos a los empresarios de estos sectores.
- Mantener su línea de clientes y de negocios tradicionales, pero subordinada al propósito principal de constituirse en sustento financiero de su primera misión.

b. El Estado deberá destinar al menos un 30% del presupuesto que dispone para compras o contrataciones a terce-

ros, para adquirir bienes y servicios directamente de las micro y pequeñas empresas.

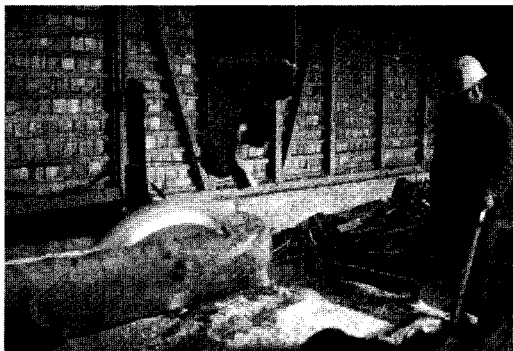
c. Reorientar la actual subvención a la contratación de mano de obra, focalizando este subsidio en las micro y pequeñas empresas y duplicando su período de duración (de tres a seis meses).

d. Unificar todos los programas de apoyo a las micro y pequeñas empresas en una sola instancia pública. Es decir, FOSIS, CORFO, SERCOTEC, INDAP y otros organismos similares debieran concentrarse en uno solo, con el objeto de hacer más efectivo y masificar el apoyo, en sus distintas expresiones, a las micro y pequeñas empresas.

e. Modificar la ley orgánica de los municipios, permitiendo que éstos puedan constituir corporaciones de desarrollo productivo para fomentar la creación y apoyo de pequeñas empresas en sus espacios territoriales.

f. Modificar la misma ley orgánica de municipalidades para que en éstas se pueda disponer de una ventanilla única que atienda autorizaciones sanitarias, de medio ambiente, asuntos impositivos y otros permisos y registros que toda empresa requiere para instalarse. Por cierto, esta actividad facilitadora de los negocios deberá coordinarse con los servicios centrales correspondientes. Esta propuesta impulsaría también el proceso de descentralización que viene demandando la ciudadanía.

Derechos Laborales



En Chile apenas un 10% de los trabajadores ejerce su derecho a sindicalizarse y negociar colectivamente, a pesar de que ambos derechos están consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el país. Todos los informes de la OIT indican que el ejercicio de estos derechos es indispensable para conseguir mejorar la distribución del ingreso.

Proponemos:

- a. Conseguir que al año 2010 se encuentren ejerciendo su derecho constitucional a sindicalizarse al menos un tercio de los trabajadores con derecho a hacerlo. Aumentar las sanciones y multas a los empleadores que realizan prácticas antisindicales, y considerar sanción penal a los reincidentes en dichas prácticas.
- b. Modificar la ley laboral para favorecer la negociación colectiva a los socios de un sindicato interempresas y para impedir a los empleadores, de manera efectiva, contratar reemplazantes de los trabajadores, cuando ejercen su derecho a huelga legal.
- c. Aumentar el salario mínimo, de aquí al 2010, en 2 puntos porcentuales anuales sobre la tasa media de crecimiento anual (que se ha estimado en 5%). Esto llevaría el salario mínimo, en valores actuales, a \$ 180.000 mensuales.
- d. Concretar el compromiso de aumento de los inspectores, generación de una nueva planta y modernización de la Dirección del Trabajo.
- e. Establecer como requisito, para que el Estado pueda efectuar transacciones con una empresa, que ésta se encuentre al día en el pago de sus cotizaciones previsionales y que no haya sido objeto de sanciones por incumplimientos laborales.
- f. Perfeccionar la legislación para que la empresa matriz se haga efectivamente responsable del cumplimiento de las normas laborales cuando la contratación se terceriza a través de empresas proveedoras o contratistas.
- g. Destinar US\$ 180 millones al pago del daño previsional que afecta a los empleados públicos.

Igualdad Regional

Los esfuerzos de descentralización y para promover el equilibrio entre las distintas regiones del país requieren de impulsos que vayan más allá del accionar inercial de la política presupuestaria. Para tal propósito,

Proponemos:

- a. Que las regiones participen en igualdad de condiciones en la postulación al fondo para proyectos de desarrollo que se genere con el royalty.
- b. Que el proceso de descentralización se profundice sobre la base de enmarcarlo en un gran acuerdo nacional de desarrollo espacial equilibrado del país.

Pueblos Originarios

Apoyar con mayor vigor el fondo de compra de tierra en favor de los pueblos originarios, construcción de centros culturales y fomento a la pequeña actividad empresarial de sus miembros.

Proponemos:

- a. Reconocimiento constitucional a los pueblos originarios.
- b. Recursos adicionales al incremento presupuestario inercial por US\$ 252 millones a lo largo del período 2005-2010.

Investigación y Desarrollo

Ha crecido el consenso en el país de que una fuente estructural de la desigualdad en la distribución del ingreso se funda en un tipo de producción-exportación caracterizada por los productos primarios. Esta realidad, además, genera vulnerabilidad en el sector externo y limita la posición competitiva de la economía en el mercado internacional. Por tanto, un verdadero esfuerzo para promover mayor incorporación de valor agregado en la producción nacional pasa por un vigoroso avance tecnológico, lo que requiere de un salto decidido en investigación y desarrollo.

Proponemos:

- a. Disponer de recursos adicionales por US\$ 904 millones en el período 2005-2010, que complementen el incremento presupuestario inercial. Esto significa pasar desde el actual 0,5% del gasto en investigación y desarrollo a la cifra de 1,3%.

Financiamiento

Modificación del Sistema Impositivo

Con el actual nivel de ingresos públicos es imposible adoptar muchas de las medidas anteriormente propuestas. En efecto, los ingresos tributarios representan menos del 17% del PIB, cifra excesivamente pequeña para el ingreso per cápita de nuestro país, teniendo en cuenta las profundas desigualdades que lo caracterizan.

Mantener los equilibrios macroeconómicos, en particular el equilibrio entre ingresos y gastos fiscales, y además asumir el compromiso de mejorar la distribución del ingreso, obliga a aumentar los ingresos tributarios.

Para aumentar estos ingresos creemos necesario apuntar a una modificación de los tratamientos impositivos especiales, que abundan en el sistema chileno. En efecto, a pesar de la publicitada neutralidad de la política económica chilena, el sistema tributario tiene un conjunto de regímenes especiales, exenciones, deducciones, créditos a los impuestos, diferimiento del impuesto y tasas reducidas, que se aplican tanto a los impuestos a la renta como al IVA.

Aunque el objetivo que tuvo presente el legislador para introducir estos beneficios tributarios fue promover ciertas actividades económicas y/o zonas del país, muchos de dichos beneficios tributarios se orientan a privilegiar a las grandes empre-

sas. Considerando la rentabilidad que éstas obtienen se estima innecesario este beneficio adicional. Por lo tanto,

Proponemos:

- a. **Eliminar la franquicia que permite diferir el pago de impuestos por la vía de aplicar depreciación acelerada.¹**

Se propone eliminar esta franquicia para las grandes empresas, vale decir, aquellas con ventas por sobre 100.000 UF. Esta medida permitiría una mayor recaudación del orden de 374 millones de dólares anuales.

- b. **Eliminar el derecho a diferir impuestos por la vía de la amortización de activos intangibles.²**

Esta medida permitiría una mayor recaudación del orden de los 136 millones de dólares anuales.

-
1. El artículo 31 N° 5 de la LIR establece un mecanismo de depreciación acelerada que permite depreciar los bienes físicos del activo inmovilizado en un tercio de la vida útil normal determinada por el Servicio de Impuestos Internos.
 2. La ley de Impuesto a la Renta permite que los gastos de organización y puesta en marcha; los gastos en inversión y desarrollo y los gastos incurridos en la promoción y colocación de productos sean deducidos instantáneamente de la utilidad. En la contabilidad financiera, en cambio, estas inversiones suelen amortizarse en varios períodos. Por otro lado, activos intangibles como derechos de llave, marcas, patentes y otros similares se amortizan en la contabilidad financiera pero no son deducibles como gasto en la contabilidad tributaria, produciéndose un mayor pago de impuestos que se revisarán cuando dichos activos sean enajenados.

c. Eliminar el crédito especial a las empresas constructoras.

Las constructoras tienen derecho a imputar contra el IVA un crédito especial igual al 65% del impuesto debitado en sus ventas. El tamaño de este crédito supone que las empresas constructoras operan con márgenes promedio de 65% sobre las ventas. Sin embargo, en la realidad estos márgenes son bastante menores, por lo que es usual que al aplicar este crédito especial se generen remanentes. Estos remanentes pueden ser imputados contra cualquier otro impuesto, o bien, cuando no hay impuestos contra los cuales descontarlos, se puede solicitar su devolución. La consecuencia de lo anterior es que el beneficio a la construcción de viviendas es muy superior a una simple exención de IVA, estando más cerca de una exención total, como la de los exportadores.³

La eliminación de esta exención permitiría una mayor recaudación de 191 millones de dólares al año.

d. Acentuar el control de la evasión y elusión tributarias.

Aunque Impuestos Internos ha avanzado en su tarea de reducir la evasión y elusión tributarias todavía parece existir un margen para aumentar la captación

impositiva por este medio, que se puede estimar en US\$ 300 millones para el período 2005-2010.

Reorientación de Recursos Fiscales Provenientes del Crecimiento

Si el país crece a una tasa media del 5% entre 2005 y 2010, se generarían mayores ingresos tributarios del orden de los US\$ 6.286 millones. Estos mayores ingresos tributarios se originan en el aumento de la actividad económica, lo que se traduce en mayor recaudación tributaria (IVA y otros ingresos tributarios). Por tanto, es necesario que la política de gasto fiscal privilegie con mayor fuerza la atención y solución de los problemas de los sectores más carenciados del país, para lo cual debería reorientar los mayores recursos fiscales originados por el crecimiento de la actividad económica con mayor vigor en la dirección señalada.

Royalty a la Minería

Los recursos naturales, y en particular la minería, poseen una renta que simboliza el valor del patrimonio utilizado como insumo en la actividad productiva. El Estado chileno no ha hecho uso de su derecho a cobrar por la utilización de esos recursos y por tanto ha subsidiado, de hecho, a las empresas nacionales y extranjeras que se han beneficiado de su gratuidad.

3. En términos prácticos, la aplicación del IVA encierra algunas dificultades, como es el valor del terreno que está implícito en el precio de venta del inmueble, el cual no es aconsejable gravarlo con IVA. En términos sociales, los beneficios para la adquisición de viviendas de bajo costo es uno de los objetivos de la política social de los gobiernos, y la exención de IVA apuntaría en esa dirección. Sin embargo, cabe señalar que la exención favorece a todo tipo de vivienda, no sólo a las de bajo costo, a diferencia de un subsidio directo, como lo es el subsidio habitacional.

La discusión recién se ha abierto con el royalty a la minería, pero lamentablemente se ha confundido, presentándose por las empresas interesadas como si el tema tuviese un carácter impositivo. Este ha sido un error que ha facilitado las posturas de los empresarios mineros y de la derecha, conduciendo a la derrota de la propuesta gubernamental en el Parlamento.

La justicia de una ley que aplique un royalty a la minería es indiscutible. Se aplica en todos los países del mundo y en grados muy superiores a los que ha propuesto el Gobierno.

Proponemos:

- a. A lo menos mantener la misma propuesta gubernamental, la que significará mayores recursos por US\$ 900 millones en el período 2005-2010. Estos debieran ser destinados a proyectos de desarrollo en que las regiones puedan participar en igualdad de condiciones, como algunos parlamentarios han sugerido.

Austeridad, Probidad y Transparencia Fiscal

Chile goza de un merecido prestigio internacional en lo que se refiere a los niveles de probidad con que se administra el Estado. La ubicación de nuestro país en los rankings internacionales en la materia así lo demuestra. Sin embargo, si vamos a pedir una contribución mayor a las grandes empresas, vía eliminación de exenciones

impositivas, será necesario extremar las medidas de austeridad, probidad y transparencia, para facilitar la mejor disposición a estas medidas.

En esa línea, es necesario entregar una señal de esfuerzo adicional por parte de la elite política que administra el Estado, considerando que en Chile la ciudadanía percibe que las altas autoridades públicas tienen rentas demasiado elevadas para el nivel de desarrollo del país. (Por ejemplo, en Chile la relación entre la dieta parlamentaria y el salario mínimo es de 41 veces, mientras que en Inglaterra es de 6,5 veces, en España es de 12,2, en USA es de 15,6, en Costa Rica es de 14 veces).

Estimamos que disminuirían las dificultades que se pudieran encontrar al momento de proponer mayores tributos, si avanzamos con más decisión en materia de austeridad, probidad y transparencia fiscal.

Proponemos:

- a. Disminuir la dieta de senadores y diputados y las remuneraciones de ministros y subsecretarios, en un 20%.
- b. Disminuir la brecha actualmente existente en la administración pública, entre el salario más alto y el más bajo, de 40 veces a 30 veces.
- c. Todas las autoridades públicas deberán hacer una declaración pública ante notario de los activos físicos y financieros que posean antes de asumir sus cargos e informar de sus cambios patrimoniales.

Vulnerabilidad Ciudadana

A las desigualdades se agrega la vulnerabilidad de los ciudadanos frente al modelo imperante.

Una dramática expresión de esta vulnerabilidad, entre otras muchas que se pudieran mencionar, se encuentra en la fijación de precios arbitrarios y pagos diferidos de los supermercados a los pequeños agricultores y otros proveedores de menor poder económico; en los acuerdos de precios oligopólicos del negocio farmacéutico que afectan a los enfermos y en las tarjetas de crédito de los grandes almacenes comerciales que recargan duramente los precios de los consumidores abocados a comprar a crédito. Estas vulnerabilidades se traducen en desigualdades y abusos, ya que el pequeño productor no recibe un pago justo por lo que produce y vende; los consumidores más pobres, que no pueden pagar al contado, se ven obligados a aceptar los altos precios que les fijan las empresas cuando compran al crédito; y los enfermos más modestos tampoco pueden comprar medicinas, o deben endeudarse para atender esa necesidad tan básica que es la salud. Aquí, nuevamente, se reproducen los dos Chile.

Otra expresión, aún más dramática, de vulnerabilidad ciudadana se encuentra en las tarifas de los servicios de utilidad pública. Las jefas y jefes de familia observan con perplejidad esas cuentas que reciben todos los meses. Uno nunca sabe lo que está pagando. Cifras inexplicables aparecen en las cuentas telefónicas y las empresas siempre responsabilizan al cliente, el

que debe hacer largas filas, gastar tiempo y dinero en explicar a las ejecutivas que no hemos llamado parientes en el extranjero o que no hemos realizado llamado a números que se dedican a cultivar el morbo telefónico; las distribuidoras de gas nos amenazan que el gas natural puede subir en cualquier momento porque a los argentinos se les está terminando; las empresas de electricidad han inventado cálculos de pagos en que siempre pierde el consumidor, y las empresas sanitarias aumentan sus precios porque las constructoras se olvidaron de contemplar los sistemas de aguas lluvias. Casi siempre en estas disputas tienen la razón las empresas, porque el peso de la prueba se ha depositado en el ciudadano, en el cliente, y no en quien presta el servicio. Para los chilenos que ganan altas sumas de dinero estas arbitrariedades no son sustanciales, porque pueden pagar o porque pueden enviar gestores a resolverlas. No sucede lo mismo con la gente humilde.

Proponemos:

1. La reforma a la Ley del Consumidor se aprobó después de tres años de gestiones de sus asociaciones. Sin embargo, éstas son extremadamente débiles y apenas cuentan con recursos para un precario funcionamiento. Habrá que ver sus resultados y sobre todo el Estado tendrá la responsabilidad de disponer de recursos para que el SERNAC tenga una dotación suficiente de personal que le permita cumplir con sus

nuevas responsabilidades. Junto a ello, es decisivo potenciar el movimiento asociativo de los consumidores, dando impulso al fondo que la nueva ley consideró para contribuir al financiamiento de sus actividades de interés social.

2. En las relaciones contractuales entre supermercados y almacenes comerciales y sus abastecedores debe establecerse un protocolo público que especifique plazos para los pagos y que precise quién se hace responsable de la publicidad de los productos, así como regular otros asuntos que han afectado seriamente a los pequeños empresarios que proveen a los supermercados y grandes tiendas comerciales.
3. Respecto de las arbitrariedades de las empresas de servicios públicos habrá que trabajar una ley en el Parlamento que coloque las cosas en su lugar. Es verdad que las empresas privadas prestadoras de los servicios de utilidad pública tienen un sistema de regulación tarifaria. Sin embargo, lo que preocupa ahora con las facturaciones es que cuando se producen discrepancias entre el cliente y las empresas, el peso de la prueba se radique en éstas y no en los usuarios. Sólo así se podrá reducir la vulnerabilidad de los consumidores que pone en evidencia una desigualdad inmensa entre ellos y las empresas.
4. Para la necesaria efectivización de los derechos de las personas cuando éstos son transgredidos por organismos públicos o por acción de los particulares que prestan servicios de utilidad pública, es urgente promover la aprobación parlamentaria de la iniciativa que crea en nuestro país el Defensor del Ciudadano, organismo autónomo encargado de velar por la promoción y resguardo de los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional. El proyecto respectivo sigue sin tramitarse en la Cámara de Diputados, donde se volvió a presentar en diciembre de 2003, por lo que se corre el riesgo de que esta importante materia de fortalecimiento democrático quede una vez más incumplida al concluir el período de gobierno del presidente Lagos, tal como ocurrió en las anteriores administraciones de Aylwin y Frei.

Conclusiones

1. Para terminar con las desigualdades sociales en Chile se requiere de mayores recursos para atender las necesidades de los sectores postergados. El propio sistema tributario se caracteriza por promover la desigualdad ya que la captación impositiva se basa en más de un 50% en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que, en términos proporcionales a los ingresos de las personas, carga muy fuertemente a la gente más modesta. Por ello, para obtener mayores recursos y actuar con justicia distributiva, no se puede apelar al IVA. Más bien, a mediano plazo habría que realizar esfuerzos para disminuirlo.
2. Consecuentemente, para financiar los gastos adicionales de US\$ 5.563 millones que se requieren para reducir las desigualdades, a lo largo del período 2005–2010, se dispondrá de US\$ 4.206 millones provenientes de la eliminación de las exenciones tributarias (US\$ 2.244 millones por eliminación de la depreciación acelerada, US\$ 816 por la eliminación de la amortización de intangibles, US\$ 1.146 por la eliminación del crédito especial a la construcción de viviendas); US\$ 900 por la aplicación del royalty a la minería y US\$ 300 millones provenientes de la mayor captación fiscal por el control de la evasión.
3. Con la propuesta de financiamiento sugerida, la carga tributaria, en términos porcentuales respecto del PIB, pasaría desde un 17% a un 20%. Es difícil escandalizarse con estos guarismos, que siguen siendo bajísimos con relación a los países de la OECD y aun reducidos en comparación con países de nivel intermedio de desarrollo. Y, sobre todo, es difícil escandalizarse si estos recursos adicionales tienen por propósito reducir las desigualdades.

La propuesta que ofrecemos al país es razonable y modesta. Buscamos con ella alcanzar un acuerdo mayoritario que permita una efectiva integración económica y social de todos nuestros compatriotas. Queremos un acuerdo para que ningún chileno se sienta excluido de los beneficios del crecimiento. Así entendemos el verdadero progreso. Esta es la real modernización que deseamos para Chile. Con esta propuesta buscamos que los ricos hagan un modesto esfuerzo económico en favor de los humildes, ya que éstos han aportado con creces al crecimiento de nuestro país. Pero los ricos deben entender que su modesto esfuerzo los beneficia a largo plazo, porque sólo reduciendo las desigualdades tendremos un país sin tantas tensiones sociales, con menos delincuencia y con mayor estabilidad política. Consecuentemente, tanto la ética como la

razón demandan a todos los chilenos apoyar este conjunto de medidas para reducir las desigualdades. Ya no hay más tiempo. Así lo debiera entender el mundo político, los grandes empresarios, los ejecutivos públicos y privados de altos ingresos. Así lo deben entender los candidatos y las candidatas presidenciales. Esta es una demanda de los pequeños empresarios; de los tra-

bajadores de las empresas productivas, de los servicios y el comercio; de las temporeras, de los jubilados, de los estudiantes, de las madres, y de todos aquellos que tenemos sed de justicia. Las desigualdades no pueden terminar con Chile y la familia chilena. Nosotros debemos terminar con ellas.

Sergio Aguiló Melo
Diputado de la República

José Ruiz Di Giorgio
Senador de la República

Juan Bustos
Diputado de la República

Enrique Accorsi
Diputado de la República

Jorge Arrate
ex Ministro de Educación y del Trabajo

Roberto Pizarro
ex Ministro de Mideplan

Luis Riveros
Rector de la Universidad de Chile

Arturo Martínez
Presidente Nacional de la CUT

Raúl de la Puente
Presidente Nacional de la ANEF

Cristina Girardi
Alcaldesa de Cerro Navia

Cristián Galaz
Cineasta

Diamela Eltit
Escritora

Nicolás Acuña
Cineasta

Ana Bell
Dirigente nacional de la CUT

Francisco Fernández
ex Fiscal Nacional Económico

Coral Pey
Alianza Chilena Para un Comercio
Justo y Responsable

Fanny Pollarolo
ex Diputada de la República

Nivia Palma
ex Directora del FONDART

Rubén Andino
Periodista

Luis Sierra
Economista

Anexos

Anexo I

Resumen años 2004-2010 (Cifras en millones de dólares)			
Conceptos	Variación por mayor actividad ⁽¹⁴⁾	Intervención en ingresos y gastos ^{(15) (16)}	Total período 2005-2010
Ingresos tributarios	6.430	5.406	11.836
Efecto crecimiento	6.430	0	6.430
Efecto propuestas	s.i.	5.406	5.406
Mayores gastos	1.531	5.583	7.094
Gasto social	1.388	3.759	5.147
Duplicar la subvención escolar ⁽¹⁾	749	1.452	2.202
Becas universitarias ⁽²⁾	s.i.	290	290
Alimentación escolar ⁽³⁾	60	108	168
Triplicar el gasto en jardines infantiles ⁽⁴⁾	30	144	174
Aumento 100% gasto consultorios ⁽⁵⁾	128	246	374
Igualar pensiones V, A, I a salario mínimo ⁽⁶⁾	230	78	308
Igualar pensiones V, O, M a salario mínimo ⁽⁷⁾	99	222	321
Incremento 75% pensiones asistenciales ⁽⁸⁾	92	109	201
Mejorar cobertura pensiones asistenciales ⁽⁹⁾	s.i.	353	353
Cubrir el daño previsional de los empleados públicos	s.i.	180	180
Pensiones temporeros ⁽¹⁰⁾	s.i.	324	324
Pueblos originarios ⁽¹¹⁾	s.i.	252	252
Financiamiento de proyectos de desarrollo ⁽¹²⁾	s.i.	900	900
Investigación y desarrollo ⁽¹³⁾	144	904	1.048

Notas:

s.i. sin información

- (1) Se propone duplicar la subvención escolar en 6 años, a fines de tender a igualar el gasto por alumno público con el privado en un mediano plazo.
- (2) Se supone que se entregan becas a los universitarios de menores ingresos: 20.000 en 2005, 40.000 en 2006, 60.000 en 2007, 80.000 en 2008, 100.000 en 2009 y 100.000 en 2010.
- (3) Se propone duplicar el programa de alimentación escolar con el propósito de cubrir el 100% de los niños con carencias alimentarias.
- (4) En el país existen 1.441.864 niños entre 0 y 4 años. Se propone triplicar el presupuesto de la JUNJI en seis años, de forma de cubrir el universo total de niños en edad preescolar.
- (5) Se propone elevar en un 100% el gasto de los consultorios de salud por constituir la fase preventiva de la salud en el país y, por lo tanto, una buena y generalizada atención primaria descomprimen la atención en hospitales.
- (6) Se propone elevar las pensiones de antigüedad, vejez e invalidez a \$ 120.000. Esto significa beneficiar a 423.770 pensionados.
- (7) Se propone elevar las pensiones de viudez, orfandad y montepíos a \$ 120.000, lo que significa beneficiar a 262.175 personas.
- (8) Se propone elevar las pensiones asistenciales en un 70%.
- (9) Se propone otorgar pensiones asistenciales a todos los chilenos que cumplan 60 años en el caso de mujeres y 65 años en el caso de hombres, siempre que no hayan tenido una relación

de imposiciones con el INP o con alguna AFP. Actualmente las pensiones asistenciales benefician a unas 450.000 personas, y se estima que deberían recibirla unas 900.000 personas.

- (10) Se propone apoyar a los/las temporeros/as para que enteren su cotización, ya que en la actualidad sólo lo hacen por el tiempo que están contratados el cual es de 6 meses. Los cálculos suponen que el Estado se hace cargo del 50% de la cotización faltante y el empleador entera el 50% restante. Esto beneficiaría a 400.000 personas.
- (11) Se propone entregar financiamiento hasta un monto de 250 millones de dólares orientado a financiar compra de tierras, educación y emprendimiento de los pueblos originarios.
- (12) Se propone orientar la mayor parte de la recaudación a las regiones.
- (13) Se postula elevar, en un plazo de 6 años, el gasto en investigación y desarrollo de un 0,5% del PIB a un 1,3% del PIB.
- (14) Corresponde al incremento de gastos inerciales del presupuesto. Estos se han proyectado en un 5% anual, de acuerdo al crecimiento del PIB.
- (15) Corresponde a los gastos incrementales propuestos para disminuir la desigualdad y, por tanto, orientados al 20% más pobre de la población.
- (16) La diferencia entre los mayores ingresos tributarios y los mayores gastos para mejorar la distribución del ingreso, US\$ 157 millones de dólares deberían financiarse con los mayores ingresos tributarios provenientes del crecimiento 2005-2010.

Anexo 2

Los 12 países de las Américas de mayor en el mundo		
Nº	País	Coefficiente de GINI
1	Namibia	70,7
2	Botswana	63,0
3	Sierra Leona	62,0
4	Rep. Centroafricana	61,3
5	Swasilandia	60,9
6	Brasil	60,7
7	Nicaragua	60,3
8	Sudáfrica	59,3
9	Honduras	59,0
10	Paraguay	57,7
11	Chile	57,5
12	Etiopía	57,2

Fuente: Informe de Desarrollo Humano PNUD, 2003.

Anexo 3

Distribución del ingreso de hogares en América Latina: Coeficientes de GINI	
Países	Comienzos del 2000
Brasil	57,2
Chile	56,1
Guatemala	56,0
Bolivia	55,9
Argentina	50,4
Colombia	55,8
Paraguay	54,9
Panamá	54,4
Ecuador	54,3
Perú	47,7
Nicaragua	54,1
Honduras	53,0
México	52,7
El Salvador	51,8
Argentina	50,4
Jamaica	49,0
República Dominicana	48,1
Venezuela	45,5
Costa Rica	44,6
Uruguay	42,5

Fuente: Banco Mundial, Apéndice Estadístico "Inequality in Latin America and the Caribbean", Cuadro A.6, p. 403.

Anexo 4

Recaudación tributaria como porcentaje del PIB para algunos países, año 2000	
Países	Porcentaje
Suecia	52,0
Dinamarca	49,5
Francia	45,0
Italia	42,0
Holanda	41,0
Alemania	38,0
España	35,0
Suiza	35,5
Australia	30,5
EEUU	29,0
Japón	25,0
Corea del Sur	22,0
Chile	15,9

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

Anexo 5

Evolución de la negociación colectiva, 1999-2000			
Año	Instrumentos colectivos contratos y convenios	Población cubierta	Porcentaje respecto de población asalariada
1990	2.418	407.307	13,4
1991	2.913	443.971	14,3
1992	2.788	484.365	15,1
1993	3.040	482.788	14,3
1994	2.752	492.861	14,3
1995	2.839	450.861	13,1
1996	2.562	436.177	12,1
1997	2.701	414.930	11,1
1998	2.100	399.599	10,6
1999	2.321	368.064	9,8
2000	2.051	344.626	9,2

Fuente: Dirección del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales, 2002.

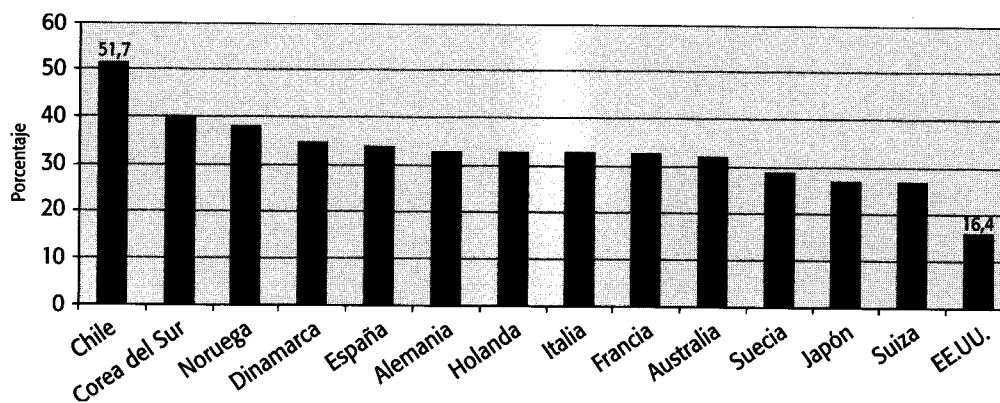
Anexo 6

Distribución del ingreso autónomo según deciles, 1990-2003 (%)							
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003
I	1,4	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	1,2
II	2,7	2,8	2,7	2,6	2,5	2,6	2,7
III	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,7	3,6
IV	4,5	4,6	4,6	4,5	4,5	4,5	4,7
V	5,4	5,6	5,5	5,4	5,3	5,7	5,5
VI	6,9	6,6	6,4	6,3	6,4	6,5	6,6
VII	7,8	8,1	8,1	8,2	8,3	7,9	8,3
VIII	10,3	10,4	10,6	11,1	11	10,5	10,8
IX	15,2	14,8	15,4	15,5	16	15,2	15,3
X	42,2	41,9	41,9	41,6	41,3	42,3	41,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Índice 20/20	14,0	13,2	14,3	14,6	15,5	15,3	14,5
Índice 10/10	30,1	27,9	32,2	32,2	34,4	38,5	34,3

Fuente: MIDEPLAN.

Anexo 7

IVA como porcentaje de los impuestos totales recaudados para algunos países



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