



# **PLAN DE IGUALDAD**

## **IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE RESULTADOS**

**FUNDACION CHILE 21**

10 de Mayo 2005  
Santiago de Chile

# PLAN DE IGUALDAD<sup>1</sup>

## IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE RESULTADOS

### **Un país con menos pobres, pero desigual.**

Destacable es la tarea emprendida por la Concertación en relación a la pobreza. A quince años de haber asumido la conducción del país, Chile es un ejemplo en América Latina en reducción sistemática de la pobreza (incluso en años de desaceleración económica que, en otros países, significaron incrementarla) y de haberlo hecho con una orientación de respeto a la dignidad humana que rompe los enfoques asistencialistas tradicionales. Aún así, algo menos de un quinto de la sociedad todavía vive en condiciones de pobreza y poco menos de un 5% en la indigencia, cuestión que obliga a perseverar en el camino emprendido y fortalecer el programa Chile Solidario.

El recorrido de estos años es aleccionador y desmiente la visión de derecha acerca de la relación mecánica entre crecimiento y reducción de la pobreza. La experiencia chilena revela que, siendo el crecimiento económico una condición necesaria para combatirla, es insuficiente y que se necesita, por una parte, de adecuadas políticas sociales y, de otra, de una relación virtuosa entre políticas económicas y sociales.

Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con las desigualdades que porfiadamente persisten. Las deficiencias en esta materia se han estado compensando, parcialmente, más que con la reducción de la pobreza, con los cambios en su cualidad y, por lo tanto, con las mejoras sociales generales que ha experimentado la población. En igual medida, parte de las co-

rrecciones introducidas por los gobiernos de la Concertación han sido a través de políticas sociales que, sobre la base del mayor gasto e inversión social que destina a quienes más lo necesitan, ha permitido acortar considerablemente la distancia de ingresos que existe entre los más ricos y los más pobres<sup>2</sup>. Con ello, no sólo han aumentado las disponibilidades monetarias de los que tienen menos ingresos, sino que han mejorado sus oportunidades, al acceder a derechos sociales esenciales, como la educación y la salud, de los que estaban excluidos<sup>3</sup>. Finalmente, las desigualdades también han ido encontrando algunos frenos gracias a la promulgación de algunas leyes y actos administrativos antidiscriminatorios que permiten igualar derechos en sectores habitualmente discriminados, como son la ley de filiación para los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, legislación que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, la judicialización del derecho a la salud fruto de la reciente reforma, programas de igualdad de oportunidades de género, medidas que protegen la continuidad de estudios de las estudiantes embarazadas, entre las más destacables.

### **Los desafíos para un próximo gobierno**

Sin embargo, estamos muy lejos de una sociedad igualitaria. Por una parte, siguen siendo insuficientes los avances en los terrenos mencionados y, por otra, la rigidez de la distribución de los ingresos no ha logrado ser removida.

En cuanto a las áreas en que se ha avanzado insuficientemente, si bien se han incrementado, y en algunos casos universalizado, los accesos, éstos son de calidades desiguales, creándose una nueva segmentación de ciudadanos de primera y de segunda, según los establecimientos en donde se estudia, los prestadores de salud a los que se acude, los lugares de residencia y las viviendas que se habitan, por señalar los ejemplos más notorios.

Por otra parte, se mantienen prácticas discriminatorias que sostienen una cultura de desigualdad socialmente aceptada, cuestión que se evidencia en el ámbito laboral y en el terreno valórico.

En cuanto a la rigidez que revela la distribución del ingreso, el hecho de que en breve tiempo se haya duplicado el ingreso per cápita y que ello haya mejorado en general el nivel y calidad de vida de la población, no ha implicado modificar la brecha distributiva entre quienes ganan más y menos. Pero, si algo caracteriza el fenómeno distributivo, tanto o más que la brecha entre ricos y pobres, es la desproporcionada distancia entre el segmento más rico y el resto de la población, lo que significa una alta concentración de la riqueza y bajas remuneraciones en general.<sup>4</sup>

Al igual que con la pobreza, en estas materias también hemos aprendido lecciones de la experiencia. El recorrido de los últimos quince años y la compleja realidad a la que nos enfrentamos ha logrado poner término a una discusión que estuvo presente, con mayor o menor intensidad, hasta comienzos de este siglo y que dice a la relación entre crecimiento y equidad, entendida como la tesis neoliberal del chorreo y que, a estas alturas, es indefendible. En sustitución de ésta, ha adquirido dominio otra tesis bastante

extendida que asimila equidad con igualdad de oportunidades, poniendo a la educación como el factor central, si no único, de corrección de la inequidad.

La realidad de los hechos nos está mostrando que el crecimiento, necesario como es, no resuelve por sí mismo las inequidades. Del mismo modo, la educación, si bien instrumento necesario para abordar las inequidades, se revela como una vía de largo plazo y por sí sola insuficiente, como lo demuestran las discriminaciones -por razones de origen social, por condiciones económicas del hogar y por cuestiones de género- en los accesos a empleos y salariales que se producen para distintos tipos de trabajadores, especialmente, para aquéllos con mayores niveles de escolaridad.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que entre los desafíos de un futuro gobierno no sólo está asegurar igualdad de oportunidades (en el origen), sino que garantizar también determinados resultados o desenlaces. Esta orientación apunta a una concepción central de una propuesta progresista, la igualdad de derechos, en que la equidad es parte de un bien mayor, la igualdad, basada en la noción de que por el solo hecho de ser ciudadanos somos sujetos de derecho.

### Ejes de un Plan de Igualdad

Igualdad de oportunidades o en el origen: romper las barreras de entrada que marcan el inicio de la segregación que acompañará las vidas de una parte importante de la población, es una tarea central para construir una sociedad más justa. Se trata de asegurar accesos para toda la población en aquellos terrenos en que todavía no existen coberturas universales, así como garantizar que estos

accesos universales sean de calidades comparables, para impedir que las diferencias de calidad sean la base de las nuevas fuentes de discriminación y desigualdad.

*Igualdad en los resultados o desenlaces:* esta igualdad de resultados es el fundamento de una política de protección social que debe actuar complementariamente a la de igualdad de oportunidades. Se trata de asegurar la vigencia efectiva de derechos sociales universales a los que todos, por el solo hecho de ser ciudadanos, tienen derecho y que no necesariamente están garantizados con políticas de igualdad de oportunidades, como bien lo saben los miles de jóvenes que se frustran cuando habiendo hecho el esfuerzo de estudiar no consiguen empleos de calidad; o cuando en momentos de crisis económicas los sectores medios se pauperizan al margen de sus años de escolaridad; o cuando factores externos no controlables -nacionales e internacionales- alteran las condiciones de vida de las familias; o cuando se llega a la vejez con un sistema de pensiones que reproduce las desigualdades que se dieron en la biografía laboral de quienes deben jubilar. Ello es particularmente sensible en nuestra sociedad, en que la inequidad distributiva expresa asimismo una desigual distribución de vulnerabilidades y riesgos. Esta dimensión supone compromisos acerca del grado de satisfacción de los derechos universales para todos (eliminando las barreras de discriminación por razones adscriptivas) y bajo cualquier circunstancia (para familias con y sin empleo, en períodos de crecimiento económico y en momentos de estancamiento o desaceleración, en condiciones de normalidad o de emergencia social, etc.).

*Equidad distributiva:* se trata de actuar eficazmente en los rasgos que tiene la actual

estructura distributiva, caracterizada por una intensa concentración de los ingresos que, finalmente, tiene efectos en la generalizada situación de bajas remuneraciones promedio de los trabajadores que forman parte de un mercado laboral segmentado, desprotegido y con prácticas laborales discriminatorias.

### **Áreas de Intervención del Plan de Igualdad.**

A partir de estas consideraciones, la Fundación Chile 21 está preparando una propuesta o Plan de Igualdad que, en sus aspectos centrales, presentamos a continuación. Dicha propuesta integra varios componentes.

- En primer lugar, y todavía en elaboración, se plantea la necesidad de constituir un **Sistema de Protección Social** que, a partir de la experiencia del Chile Solidario, logre ampliarse y extenderse para proteger a quienes, no siendo extremadamente pobres o habiendo superado la pobreza, por razones circunstanciales quedan socialmente desprotegidos y en condiciones de riesgo social. Este nuevo Sistema de Protección Social, que requiere una nueva institucionalidad social, acoge la idea de que, si bien es necesario seguir apoyando el esfuerzo focalizado hacia los más pobres, la noción de derechos universales obliga al estado a proteger socialmente a todos los ciudadanos que lo requieran. La complejidad de esta temática no nos permite incluirla todavía como parte de esta propuesta, si bien será parte integrante del Plan de Igualdad.

- En segundo lugar, la **Reforma Previsional y la Seguridad Social** ocupa un papel central en el Plan de Igualdad y, aún cuando todavía deben afinarse con mayor detalle el tipo de medidas e iniciativas a emprender, existen ya algunas definiciones y medidas básicas que se presentan como proposiciones preliminares.
- A continuación, el Plan de Igualdad aborda el **Empleo** como un eje central, sobre todo en aquellas dimensiones que deben ser parte de políticas públicas complementarias a los esfuerzos generadores de empleo propios del crecimiento: acciones complementarias de políticas públicas en materia de empleos asociados a necesidades sociales, en pequeñas y medianas empresas y en cuanto a una mayor y más equitativa integración de jóvenes y mujeres al trabajo.
- No hay Plan de Igualdad si en el pilar de la sociedad, su infancia, se sostienen niveles de discriminación como los que todavía afectan a niños y niñas. La **Atención Integral de la Infancia** es un punto esencial en la superación de las desigualdades.
- Las desigualdades tienen una base cultural que las sustenta. Por lo mismo, no es posible un Plan de Igualdad que no contemple **Políticas Antidiscriminatorias**, de carácter legal, así como medidas administrativas, algunas de las cuales se presentarán en esta propuesta, si bien su detalle seguirá trabajándose para entregar una propuesta más exhaustiva.
- Finalmente, sustentar un Plan de Igualdad que se haga cargo de las distintas dimensiones de la desigualdad, requiere para su materialización un **Pacto Fiscal por la Equidad**, aspecto en el que se ofrecen algunas propuestas y medidas concretas.

## CREACIÓN DE EMPLEO

### I. CÓMO TRANSFORMAR LAS NECESIDADES SOCIALES EN NUEVAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO

La capacidad del actual modelo económico para generar empleos se ha debilitado. Aún si el país estabilizara su tasa de crecimiento en torno al 5,5 %, la tasa de desempleo promedio se situaría en torno al 7,7 % en el año 2010, asumiendo que la fuerza de trabajo continuará expandiéndose, principalmente por la creciente incorporación de la mujer y de los jóvenes al mercado del trabajo.

Tal como se ha demostrado en estos años, el sólo crecimiento no asegura una generación de empleos suficientes para absorber una fuerza de trabajo en expansión y se requiere de políticas públicas pro activas a favor de la generación de nuevos empleos de calidad.

#### Propuestas

Transformar las necesidades sociales de los grupos menos protegidos en oportunidades de empleo: la “economía social”

#### 1. Empleo para la atención integral de la infancia.

La propuesta apunta a aumentar la provisión de un conjunto de servicios para ampliar la cobertura de la atención de la infancia, especialmente entre las familias más pobres, incorporando a los menores de seis años a la edu-

cación preescolar. Estimando una cobertura total, la propuesta de atención y desarrollo integral de la infancia podría contribuir a generar 38.000 nuevos empleos, asegurando una mayor igualdad de oportunidades a los niños de sectores pobres y posibilitando que sus madres se incorporen al mercado del trabajo.

#### 2. Empleo para una convivencia segura

La idea apunta a crear la figura de “líderes de convivencia segura”, personas que por su ascendiente, reconocimiento y capacidad de ejercer liderazgo, puedan intervenir positivamente en los problemas de convivencia ciudadana ; resolución pacífica de conflictos a nivel local y los problemas generados por el entorno urbano. Se propone contratar hasta 25 líderes de convivencia segura en cada comuna con menos de 70.000 habitantes y hasta 100 en aquellas comunas con mayor población, privilegiando a líderes locales y jóvenes desempleados con educación media completa. Con esta propuesta se podrían generar cerca de 15.000 puestos de trabajo.

#### 3. Empleo para la atención al adulto mayor

El país está experimentando un rápido proceso de envejecimiento. Los adultos mayores representan cerca de un 12% de la población total y esta tasa se duplicará en los próximos 25 años. La propuesta de atención a las personas de la tercera edad consiste en crear servicios que mejoren su calidad de vida y que, al mismo tiempo, generen nuevos empleos.

Ello permitiría crear, aproximadamente, 25.000 puestos de trabajo hasta el año 2010.

#### 4. Empleo en otras actividades de servicios sociales

Analizar el impacto sobre el empleo de seis actividades adicionales: alfabetización digital; apoyo escolar; cultura deportiva; discapacidad; turismo social y promoción cultural.

## II. NUEVAS PROPUESTAS PARA LAS PYME

Entre el año 1998 y 2003, el Servicio de Impuestos Internos ha registrado una clara disminución en el tamaño de las empresas y en el volumen de sus ventas. Este comportamiento de las empresas parece estar relacionado con las políticas de ajuste que a partir de 1997 y hasta 1999 aplicó la autoridad económica. La menor liquidez del sistema, el alza de las tasas de interés, el incipiente aumento del desempleo y la caída en la demanda agregada, sumado todo esto a una fuerte reevaluación del tipo de cambio, mostraron su impacto en el conjunto de los estratos de empresas, pero especialmente en las PYME. Salvo el estrato superior de las grandes empresas, el resto de los estratos disminuye su nivel de crecimiento y participación en el universo de empresas chilenas. Sin lugar a dudas, los mercados en que estas empresas operan se tornan menos competitivos, la igualdad de oportunidades para emprender se resienten significativamente, a la vez que en el terreno de la iniciativa empresarial, el crecimiento y la equidad comienzan a asumir sendas cada vez más divergentes

## Propuestas

1. En lo inmediato, se propone la revisión de los plazos de pago, considerados en la reprogramación de su deuda provisional y tributaria, así como estímulos a los empresarios del sector para invertir en las nuevas actividades de la "economía social".
2. Las políticas de mediano plazo conducen, por un lado, a que las garantías hoy en poder de los bancos, sean desplazadas hacia una "agencia central de garantías", con normas de valoración de los activos consensuadas con la banca. Por el otro, al acceso de las Pymes a sistemas de garantías desplazables y divisibles, como por ejemplo, las que ofrecen en otros países las sociedades de garantía recíproca.
3. Adicionalmente debería considerarse un acceso a créditos preferenciales (en torno al 4 % anual), licitados en la banca, que les permita a las JPymes consideradas viables, reponer su capital de trabajo deteriorado por las políticas de ajuste frente a la crisis asiática.
4. Buena parte de la crisis de las Pymes se origina también en las asimétricas condiciones de negociación que hoy enfrentan en los mercados dominados por grandes grupos económicos.

Las políticas de largo plazo debieran fomentar un nuevo modelo de negocios que incluya normas pro competencia, similares a las contenidas en las llamadas actas Pattman-Robinson que están en la esencia de la legislación anti monopolios en los EE.UU., que regulen las relaciones inter empresas y fomenten la generación de empleo.

Con estas medidas a favor de las Pymes se podría generar cerca de 40.000 nuevos empleos.

### **IMPACTO EN EL EMPLEO DE AMBAS PROPUESTAS**

Con las propuestas de apoyo a las PYMES y la generación de nuevas actividades de servicio social (atención integral a la infancia, convivencia segura y atención al adulto mayor), se podrían generar 118.000 empleos adicionales a los que genera el mercado en razón del crecimiento económico. Su costo total, en cinco años, asciende a cerca de 740 millones de dólares, esto es 148 millones de dólares (0,18 % del PIB), monto levemente superior a los recursos destinados en la actualidad a los programas públicos de subsidio a la contratación de mano de obra y de generación de empleo. Todo ello sin considerar un nuevo programa crediticio.

### **III. MUJER Y TRABAJO**

A pesar de que la tasa de participación laboral de las mujeres ha estado creciendo en la última década, especialmente en años recientes, Chile sigue siendo el país con la menor participación de mujeres en el mercado laboral de América Latina, en un continente que, de por sí, tiene bajas tasas de participación femenina<sup>1</sup>. Por otra parte, existe una desigual incorporación de las mujeres que participan, siendo las mujeres pobres, que más lo necesitan, las que mayores dificultades tienen para su inserción laboral, así como son las jóvenes las que más aceleradamente ingresan a la fuerza de trabajo, castigando su maternidad.

En una sociedad que quiere avanzar en el combate a las desigualdades, esta situación no puede dejar indiferente. La sociedad ha estado haciendo una mayor inversión en todos sus ciudadanos, incluidas las mujeres que han alcanzado niveles educacionales incluso levemente superiores a los varones, y está así desaprovechando un recurso humano valioso. Por otra parte, como lo revelan estudios nacionales e internacionales, el rol económico de las mujeres puede ser crucial para superar situaciones de pobreza e inequidades en sus respectivos hogares. Finalmente, pero no por eso menos importante, la autonomía que ganan las mujeres que se insertan laboralmente puede ser un medio eficaz para combatir la asimetría de poder que se da en las relaciones de pareja y contribuir a eliminar el abuso de poder que muchas veces se ejerce en contra de ellas y cuya manifestación más grave es la violencia intrafamiliar.

Con el propósito de ampliar la participación laboral femenina y de hacerlo a una mayor velocidad, se proponen algunas medidas específicas.

### **PROPUESTAS**

#### **En el terreno de las políticas sociales**

1. *El primer gran desafío es aumentar notoriamente la cobertura preescolar e incluso la etapa de sala cuna de 0 a 3 años de edad<sup>6</sup> a la vez que mejorar su eficiencia en términos de tener horarios que efectivamente sirvan para que las mujeres trabajen. Esta iniciativa, además de liberar tiempo a la madre que desea y/o necesita insertarse en el mercado laboral, constitu-*

ye una herramienta para la mayor equidad, en la medida que potencia el desarrollo de las capacidades infantiles en la etapa de mayor aprendizaje neuronal. Por ello, se afirma que con mejores coberturas, la equidad se gestaría desde la primera infancia y permitiría igualar las condiciones en que los niños ingresan a la escuela, y a la vez propender a otorgar mayores oportunidades a las mujeres para trabajar con mayor tranquilidad.

2. *El segundo desafío es que las políticas sociales se rediseñen de modo de facilitar la salida de las mujeres al trabajo remunerado y no entorpecerla.* En este sentido, los programas sociales no sólo deberían permitir aligerar el problema de la pobreza aportando salud, o educación gratuitamente a los más pobres. El relevo de las tareas domésticas será tanto más eficiente en función de que estas políticas sean más integrales. Por ejemplo, vincular gran parte de los subsidios y las atenciones de salud a la asistencia escolar de los niños y preescolares, evitando el desplazamiento y excesivos trámites que deben realizar las madres.

La adecuación de los programas sociales a las transformaciones culturales en la sociedad chilena constituye un imperativo, debido a que la integración laboral de la mujer es una realidad inevitable. Que esta inserción sea más o menos dramática o armónica depende de la velocidad de los cambios en el funcionamiento de las políticas públicas.

A modo de ejemplo, permisos por enfermedad de hijos menores de un año obligatorios para el padre, en caso de que esté presente, es una fórmula que no sólo no

carga todas las responsabilidades de la parentalidad en las mujeres, sino que también colabora a que los empleadores no contabilicen como costos femeninos estas funciones, cuestión que normalmente se traduce en menor voluntad para contratar mujeres o, de hacerlo, por discriminar con remuneraciones más bajas a mujeres que a varones para trabajos similares.

### En el terreno de las políticas laborales

1. *La adaptabilidad de la jornada laboral,* asumida como real adaptabilidad del tiempo y lugar de trabajo con el acuerdo del trabajador<sup>3</sup>, puede otorgar mayores posibilidades a las mujeres de incorporarse al mundo laboral, especialmente de mujeres en sus edades fértiles y en ejercicio de su maternidad, pero en general como un mecanismo que permite reducir los elementos estresantes. Lo anterior implica que una efectiva flexibilización en estos términos puede permitir mejorar la calidad de vida de la población, sentando las bases para ajustar horarios y jornadas a las necesidades de las empresas y de los trabajadores.

Pero es importante destacar que, siendo beneficioso para las mujeres, esta iniciativa debe destinarse por igual a ambos, hombres y mujeres, para que lo utilicen plenamente. De no adscribir los hombres a estos nuevos patrones de organización del trabajo, la división del trabajo doméstico tenderá a reproducirse y perpetuarse cuestión que, si bien puede contribuir a mejorar el acceso de las mujeres al trabajo, no reduce su carga laboral.

La flexibilidad entendida como adaptabilidad de la jornada laboral,

corresponde esencialmente a una negociación de la duración y tipo de jornadas entre trabajadores y empleadores. En el caso de las mujeres jóvenes que recién ingresan al mundo laboral existe una ley en el parlamento que las beneficiaría y que consiste en no pagar los primeros meses de cotizaciones previsionales a cambio de proporcionar capacitación en el lugar de trabajo.

2. *Reducción paulatina de la jornada semanal para hombres y mujeres.* Considerando que Chile es uno de los países con las jornadas laborales más largas del mundo, con claros indicios de discriminación hacia la contratación de mujeres, esta medida parece ser una

condición necesaria para lograr la compatibilidad entre trabajo y vida doméstica. Esto contribuye a un proceso de humanización y feminización de la organización del mundo del trabajo.

3. *Promoción del uso de la jornada parcial* (promulgada como ley en el año 2001) para mujeres, así como del *teletrabajo*. Estas iniciativas deberían ser incentivadas como señal desde el sector público.
4. *Incorporación de las mujeres a los procesos de capacitación*, certificación de competencias y, en general, a los sistemas de aprendizaje permanente de los cuales participan en forma reducida.

# PROPUESTAS BASICAS DE REFORMA PREVISIONAL

## Antecedentes

### 1 Demográficos.

- a) Según datos de la CEPAL, la población de 65 años y más aumentará de un 7,2% en 2000 a un 9,0% en 2010. Se está produciendo un gran incremento de la longevidad.
- b) Los ancianos de 70 años y más aumentarán de 704.631 en 2000 a 946.404 en 2010 (34,3%). Esto implica un gran desafío respecto al financiamiento de su previsión (así como de su salud).
- c) La esperanza de sobrevivencia de las mujeres de 60 años es de 27,8 años más; los hombres de 65 tienen una esperanza de sobrevivencia de 17,5 años.
- d) Sin embargo, la relación de dependencia demográfica (razón entre la suma de los grupos de 0 a 14 con 65 y más, sobre la población de 15 a 64 años) bajará de 53,8% en 2000 a 45,6% en 2010. Por algunos años, Chile dispondrá de un “bono demográfico” (como referencia, en 2010 la relación será de 54,8% en Argentina y de 57,9% en Uruguay), debido a la disminución de la población infantil.

### 2. Datos recientes del sistema de AFP

- a) Al 31 – 01 – 05 el sistema tenía 7.101.951 afiliados, en una población estimada de 15,4 millones.
- b) B) En enero de 2005 los cotizantes totales fueron 3.808.838. Esta cifra correspondía al un 53,6% de los afiliados y a un 59,9% de la fuerza de trabajo (6.352.860). Además, aproximadamente un 3% de los ocupados contribuye al antiguo sistema de reparto.
- c) Por lo tanto, un 37%, en promedio, quedaría al margen de los beneficios del sistema. Pero como muchos cotizan en forma intermitente, se estima que más de un 50% de los afiliados no podrán financiar con sus propios fondos ni siquiera la pensión mínima legal (\$77.077 o \$88.214).
- d) A fines de 2004 los activos del sistema legaron a US 60.799 millones, equivalentes a cerca de un 60% del PIB.
- e) Quedan sólo 6 AFP, de las cuales 3 concentran el 79% de los afiliados y el 72% de los activos administrados.

- f) A septiembre de 2004 el sistema estaba pagando 530.397 pensiones de diverso tipo. Los montos promedios eran: \$ 131.447 mensuales en el caso de vejez por edad legal, y \$ 219.958 en el caso de jubilaciones anticipadas. En ese mismo mes, el ingreso imponible promedio de los trabajadores dependientes era de \$ 338.345.

## PROPUESTAS DE REFORMAS

### En el marco del antiguo sistema de reparto

- a) Establecer pensiones en UF para los jubilados del INP, de modo que puedan defender su poder de compra frente a la inflación.
- b) Corregir situaciones críticas en el régimen de las Fuerzas Armadas (personal civil; montepío de hijas solteras mayores de edad, etc.)

### Pensiones asistenciales

- a) Establecer las pensiones asistenciales como un derecho, sin límite de cupos, cuando se cumplen los requisitos.
- b) Reajustar las pensiones asistenciales por encima del IPC, según el crecimiento per capita del país (considerando que los gastos en salud, muy importantes en la vejez, aumentan más que el IPC promedio).
- c) Mejorar las pensiones asistenciales de las personas que hayan hecho contribuciones al sistema de capitalización

individual sin lograr la pensión mínima legal.

### Pensiones mínimas legales

- a) Reajustar las pensiones mínimas legales por encima del IPC, según el crecimiento per capita del país.
- b) Establecer reajustes mayores para la población de 70 años y más.
- c) Escalonar la pensión mínima legal (PML), con garantía del Estado. Así, con 10 años de imposiciones se tendría derecho al 50% de la PML; con 15 años, al 75% y con 20 años al 100%. Esto beneficiaría sobre todo a los trabajadores intermitentes, como los temporeros.

### Reformas al nuevo sistema de pensiones

- a) Ampliar la cobertura.
  - Hacer obligatorias las cotizaciones provisionales a los trabajadores independientes que pagan impuestos. Descontar las cotizaciones de la base tributaria.
  - Establecer incentivos para que coticen los trabajadores independientes de menores ingresos (beneficios de salud, subsidios, puntaje para las viviendas sociales, etc.).
  - Obligar a las empresas mandantes a pagar las cotizaciones provisionales en el caso de que los contratistas no lo hagan.

- Desarrollar programas de educación y difusión provisional.
- b) Disminuir los costos de administración.
- Suprimir la comisión fija, lo que bajaría el costo para los trabajadores de menores ingresos.
  - Analizar alternativamente la creación de una AFP de propiedad pública o permitir el ingreso de la banca, para captar afiliados con bajos costos de comercialización, colaborando además a la disminución de la concentración del poder en el sistema.
  - Autorizar a agrupaciones de trabajadores (como los sindicatos) para negociar las comisiones. Así, aumentaría además su cuota de poder en el sistema.
  - Permitir al empleador negociar comisiones por todos sus trabajadores, colectivamente.
  - Licitación de la cartera de afiliados que requerirán eventualmente el aporte del Estado para obtener la pensión mínima legal.
- c) Disminuir las inequidades de género.
- Homogeneizar la esperanza de vida para el cálculo de las jubilaciones.
  - Estimular la permanencia de las mujeres en el trabajo más allá de los 60 años, para mejorar sus jubilaciones, sin quitarles el derecho de retirarse a los 60.
- Reconocer el equivalente a 1 año de cotizaciones por cada hijo de una trabajadora, sólo para los efectos de acceder a la pensión mínima legal. Esto beneficiaría sobre todo a las trabajadoras intermitentes, como las temporeras.
- d) Aumentar el porcentaje de las cotizaciones.
- Con un 10% de aportes, no es posible lograr buenas jubilaciones.
  - El aumento debería ser gradual, asociado al incremento de las remuneraciones reales (por ejemplo, 0,5% anual, por 4 años).
  - El aumento debería ser de cargo del empleador (para mantener las remuneraciones reales y para significar la corresponsabilidad del empleador en las jubilaciones de los asalariados).

### Reforma institucional

Considerando que cerca de un 50% de los trabajadores necesitarán un aporte del Estado para financiar sus pensiones (mínimas legales o asistenciales), convendría diseñar una nueva institucionalidad que se ocupe especialmente de ellos. Se trata de reforzar el pilar solidario de la seguridad social, a cargo del Estado. Puede tratarse de un rediseño del Instituto de Normalización Provisional.

# ATENCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA

Estudios realizados por destacados académicos y especialistas de organismos nacionales e internacionales demuestran que los cimientos de la desigualdad se gestan en la infancia, con déficits de origen que acompañan a las personas por el resto de la vida. Pero no sólo estudios, también la experiencia que arrojan algunas sociedades altamente desarrolladas muestra que tal desarrollo se ha dado con notables progresos en el terreno de las igualdades y que ello se explica en un sólido sistema de protección social en donde la atención integral de la infancia tiene un lugar central. Cuestión que, además y entre otros resultados, permite a las mujeres incorporarse al mercado laboral sin pagar los severos costos que la maternidad tiene en países que, como el nuestro, no cuentan suficientemente con estos apoyos.

Las siguientes consideraciones fundamentan esta propuesta:

- En primer término, el reconocimiento de todos los niños y niñas como titulares de derechos humanos al igual que los adultos y, por lo mismo, como sujetos de protección como una responsabilidad indelegable del estado, tal y como lo afirma la Convención Internacional de los Niños suscrita por Chile.
- En segundo término, la constatación de la baja cobertura en la educación parvularia que cubre sólo un tercio de la

población infantil, concentrándose en la infancia sobre los 3 años de edad y en los grupos sociales de mayores ingresos, dejando desprotegido al grupo etéreo menor de 3 años y a los hogares de menores recursos. Y este hecho se refleja en la destinación de financiamiento a tales propósitos: del total del presupuesto del Ministerio de Educación, sólo un 7% se destina a la educación preescolar, lo que contrasta con el 52% para la educación básica, el 20% para la media y el 14% para la educación superior. En suma, no más del 0.27% del PIB se destina a fines preescolares desde el Ministerio de Educación.

- En tercer término, la evidencia de que Chile tiene la más baja tasa de participación laboral femenina de América Latina, entre otras importantes razones, por las insuficientes redes sociales y prestaciones destinadas al cuidado infantil. La baja participación de las mujeres en el mercado de trabajo contribuye a los menores ingresos de las familias, siendo fuente y reproducción de pobreza y desigualdad social.
- En cuarto término y derivado de lo anterior, un inquietante descenso de la tasa de fertilidad de la sociedad chilena que es resultado, más que de la de-

cisión deliberada de las mujeres y sus parejas, de una “penalización” que sufre la maternidad para aquellas mujeres que optan por entrar al mercado laboral.

## PROPUESTA DE ATENCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA

Si bien el objetivo de más largo plazo debe ser el de universalizar la educación parvularia para todos los niños que lo demanden, en el corto y mediano plazo el propósito debe ser aumentar significativamente la cobertura, especialmente en el grupo de 0 a 3 años por ser éstas las edades que marcan el desarrollo posterior de las personas y por ser éste, además, el grupo etéreo más desprotegido en la actualidad, orientando los esfuerzos hacia todos los niños de mayor pobreza, riesgo y vulnerabilidad, así como hacia aquellos hogares en que las mujeres desean o necesitan trabajar, o bien que, estando incorporadas a algún trabajo, sus hijos carecen de una adecuada atención.

### ***Crterios y orientaciones***

a) Complementariedad de la modalidad convencional y no convencional.

Estimular la complementariedad de modalidades convencionales y no convencionales de atención preescolar, permitiría elevar significativamente la oferta, probablemente con menor costo y exigencias formales, con mayores flexibilidades horarias y de localización, respondiendo a las necesidades familiares y de las madres, sin detrimento de la calidad del servicio que reciben los niños. En Chile existen las condiciones institucionales para instalar un

sistema innovador que cuente con garantías de aseguramiento y supervisión de calidad.

b) *Participación de la comunidad y de las propias madres.*

Los niños y niñas de los sectores de menores ingresos que no acceden al sistema convencional, especialmente de aquellos hogares cuyas madres trabajan, quedan en manos de vecinos o parientes y, en no pocos casos, de sus hermanos mayores, niños también. En la práctica, las redes informales están operando, pero con grandes deficiencias de calidad desde el punto de vista de un buen desarrollo infantil. Potenciar estos recursos sociales informales que existen, pero introduciendo calidad en la atención, es un capital que sería lamentable desaprovechar, teniendo la ventaja adicional que estas iniciativas pueden llegar a ser una fuente de ingresos para mujeres que, con capacitación y supervisión adecuadas, pueden convertir sus prácticas domésticas habituales en actividades laborales remuneradas. Junto con potenciarse las redes existentes y crearse nuevas alternativas de empleo femenino, se utilizan además las infraestructuras disponibles (sedes comunitarias, escuelas y hasta ampliación de viviendas) que pueden ser mejoradas para estos propósitos, con menores costos que en el sistema convencional.

c) *Descentralización y responsabilidad de los municipios.*

Es en este ámbito de acciones que la descentralización aparece como una condición facilitadora, entregándole a los gobiernos locales

la iniciativa para su desarrollo. Justamente, la necesidad de utilizar mecanismos flexibles de cuidado infantil, adecuados a la realidad territorial, social y familiar específica que se desea abordar exigen la mayor descentralización posible, siendo el municipio la instancia privilegiada para articular las necesidades y aportes de las madres, así como la participación de otros organismos y entidades calificadas capaces de colaborar en estas tareas, aportando recursos adicionales y ofreciendo cursos de capacitación de mujeres para el cuidado infantil.

#### d) Criterios y estándares de calidad.

Cuando se habla de calidad de la educación parvularia, se hace referencia centralmente a la calidad de la relación que se produce entre el adulto o educador y el niño, cuestión que está en manos de la familia, pero también puede darse fuera de ella, cuando no se provee dentro del hogar. Tan fundamental como es la incorporación de la familia en el proceso de atención preescolar, lo es contar con *personas adecuadas* para el cuidado de los niños, no sólo en términos de los conocimientos técnicos que puedan poseer y adquirir mediante la capacitación, sino también por su capacidad afectiva y empatía en las interacciones diarias con los niños. Por ello, la selección de mujeres cuidadoras debe considerar variables técnicas, socioemocionales y de legitimidad dentro de la comunidad.

Otros criterios de calidad son una adecuada *proporción entre adultos y niños*, una *adecuada cantidad y calidad de alimentación* que se proporciona, así como una cierta exigencia de *infraestructura y equipamiento* que provea espacios suficientes y necesarios para todo tipo de aprendizajes, incluido el juego. Y ello

se puede obtener, no sólo en jardines infantiles, sino que en sedes comunitarias habilitadas para tales propósitos, así como con programas de ampliación de las viviendas para desarrollar estas iniciativas con participación de las familias.

#### e) Modalidad de financiamiento compartido: *Uno Más Uno*.

Dadas nuestras actuales disponibilidades, por una parte, y compromisos fiscales, por otra, la propuesta de implementación de un sistema de atención preescolar complementario al actual, tendrá que descansar en un modelo de financiamiento mixto, combinando aportes estatales (de los gobiernos nacional, regional y municipal), aportes privados, comunitarios o de organismos sin fines de lucro, y de las propias familias.

Es más, se debe pensar en un mecanismo de premio o incentivo a las iniciativas de atención infantil integral, en que el estado compromete recursos que se suman a los aportes privados, comunitarios y familiares. Este mecanismo, que podríamos denominar *Uno Más Uno*, se asienta en el compromiso de un aporte público equivalente a los aportes que, en cada iniciativa, comprometen los actores no gubernamentales: por cada peso movilizado privada y socialmente, el estado debe aportar otro.

Esta fórmula permite aumentar considerablemente las actuales disponibilidades de financiamiento, estimula el compromiso solidario de toda la sociedad con la atención integral de los niños más pobres del país y, además, le proporciona a la sociedad y a las familias las bases para exigir y cautelar la calidad del servicio que se presta gracias a su contribución.

## Una nueva institucionalidad de supervigilancia de la atención infantil

La institucionalidad encargada de velar por el cumplimiento de los derechos de niños y niñas se encuentra dispersa al interior del sector público y está escasamente articulada, con deficiencias de coordinación: la atención integral de la infancia requiere un importante cambio en la institucionalidad vigente.

Urge afrontar una reforma de la institucionalidad social, con la figura de una **“autoridad” especializada en la temática infantil**, con fuerza política y capacidad técnica, que supervigile la acción de las distintas entidades con responsabilidades ante los niños y niñas del país. Ello no puede ser responsabilidad, como muchos tienden a atribuirle, de la actual Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI, puesto que provee servicios directamente y, por consiguiente, no puede operar como un organismo normativo, fiscalizador y supervisor independiente.

La existencia de una autoridad social especializada en la infancia, de carácter central, debe velar por el mejor cumplimiento de las políticas de atención y protección a la infancia sin limitar, sino al contrario, la iniciativa de carácter local, incentivando la oferta de programas locales de cuidado infantil que cumplan con todos los requisitos de calidad normados por la autoridad.

Complementario a este esfuerzo y, en ausencia de un organismo especializado, se recomienda estudiar la posibilidad de crear la **Defensoría de la Infancia** que actúe como un organismo público que defiende los derechos de niños y niñas frente a sus trasgresiones y abusos, provengan éstos de los ámbitos público o privado. No es posible que dada su inexistencia, este rol lo esté asumiendo una entidad como el SENAME cuya misión es especializada en la atención y protección de la infancia con riesgo social.

# POLÍTICAS ANTIDISCRIMINATORIAS POR UNA CULTURA DE IGUALDAD

La discriminación ha dejado de ser un tema que se habla en voz baja. Por una parte, cada vez más frecuentemente los medios de comunicación dan cuenta de situaciones discriminatorias que son denunciadas. Por otra, encuestas de opinión que desarrollan distintas instituciones revelan fenómenos ambivalentes: las personas muestran más sensibilidad en términos de actitudes y, sin embargo, ello no se refleja en los comportamientos cotidianos efectivos. La discriminación, entendida como un conjunto de juicios y prácticas a favor o en contra de ciertos grupos, así como la intolerancia, parecen estar alojadas estructuralmente en el núcleo de la cultura, operando de manera inconsciente y, por tanto, naturalizada.

Desde 1990 se ha estado caminando en la dirección de intentar cambiar este fenómeno. La opinión pública, las prácticas sociales, las instituciones y las leyes son sensibles a los debates que se han abierto en el país. Se ha avanzado en materia de reconocimiento y promoción de los derechos para las religiones minoritarias, para los hijos nacidos fuera del matrimonio y para los pueblos originarios, a pesar de que todavía hay tareas pendientes. Estas problemáticas se han recogido en instrumentos legales y de planificación, así como en normas e iniciativas de carácter administrativo, tales como la política hacia la infancia y adolescencia suscrita con UNICEF, el plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el plan de salud mental y psiquiatría, la ley de integración de personas con discapacidad y cambios en el Código del Trabajo, entre otros.

Por otra parte, el Proyecto Tolerancia y No Discriminación 1998-1999, al alero de la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, surgió para fortalecer el diálogo con las organizaciones sociales emergentes que conforman los distintos grupos en el país, además de comprometerse con un diálogo amplio y abierto en torno a estas materias. Dicho programa desembocó en un Plan de Igualdad y No Discriminación, iniciativa que desde el año 2000 y hasta el 2006, se ha propuesto sentar las bases de un mayor respeto a la diversidad, incorporando la perspectiva de la no discriminación en las políticas públicas que el Estado chileno implementa, tomando en cuenta el punto de vista de la sociedad civil y enfatizando la comunicación y el rol que los medios cumplen en este proceso. Como parte de lo mismo, el gobierno envió el año 2004 un proyecto de ley que establece un recurso legal contra la discriminación, que se encuentra ingresado como tal a la Cámara de Diputados y en actual proceso de discusión.

Pareciera haberse instalado un clima cultural y político favorable para avanzar en tomar decisiones gravitantes en la materia. Pero, junto con la necesidad de explorar aún más el tipo de iniciativas legislativas que se requieren para abordar todas las áreas de discriminación presentes en la sociedad chilena, también resulta oportuno proponer líneas de intervención a nivel administrativo, que posibiliten la corrección de las situaciones existentes en una perspectiva práctica y efectiva y que cumplan el propósito de medidas ejemplificadoras.

Un Plan de Igualdad efectivo debe incorporar medidas que promuevan la tolerancia, la coexistencia de la diversidad y el estímulo al desarrollo humano. Se trata de un asunto ético, pero también práctico por cuanto la discriminación que promueve y agrava las desigualdades, tiene otros efectos negativos, afectando la convivencia democrática, las relaciones sociales, así como la productividad laboral y la eficiencia de la economía.

Entender el fenómeno de la desigualdad como una realidad compleja implica intervenir normativamente en diversos eslabones donde se generan desigualdades y no sólo en el impulso inicial. En sociedades discriminatorias como la chilena, fundar la movilidad social sólo en los méritos generaría movilidad descendente y reproduciría desigualdades. De allí la necesidad de políticas de compensación en la desigualdad de trayectorias -y no sólo con políticas de oportunidades iniciales- a fin de enfrentar la selectividad negativa.

## PROPUESTAS

### Acciones de aplicación inmediata en un nuevo gobierno

Mientras la Fundación Chile 21 avanza en su estudio de identificación de áreas de discriminación específicas que requieren tratamiento especializados a través de medidas concretas legislativas y administrativas, se proponen algunas iniciativas de acción inmediata que pueden contribuir a disminuir desigualdades generadas desde la administración del Estado, de alto efecto simbólico y aplicación inmediata:

- Incorporar en el sector público la figura de la “jornada parcial”, inexistente hasta el momento, con el pro-

pósito de posibilitar la mayor inserción laboral de jóvenes que estudian, así como de mujeres, de modo de compatibilizar los roles domésticos con el trabajo y premiar la maternidad.

- Eliminar los requisitos de solicitud de antecedentes personales a los postulantes en el sector público (“currículum ciego”) y para los cargos concursado a través del Servicio Civil, de modo que en las decisiones de contratación sólo se consideren los antecedentes relativos a la formación y la idoneidad laboral del postulante
- Reforzar ejemplarizadamente la acción positiva del estado, por medio de la implementación de cuotas para las minorías -con especial preocupación por las personas con discapacidad y de pueblos indígenas- para los diferentes cargos públicos.
- En igual medida, establecer criterios de paridad de género en los cargos de confianza presidencial del poder ejecutivo nacional (gabinete ministerial y jefaturas de servicios), regional (intendencias) y provincial (gobernaciones).
- Presentar una iniciativa del ejecutivo de Ley de Cupo Femenino (reforzando así el proyecto de ley de cuotas que fue presentado por un grupo parlamentario) para los cargos de representación popular.
- Identificar y corregir los nichos de brecha salarial por sexo al interior

de las reparticiones públicas, en el marco de un nuevo avance de la modernización del Estado.

- Promover a través de políticas públicas (incentivos fiscales y de otro tipo) la incorporación laboral en el

sector privado de los grupos o sectores habitualmente discriminados, especialmente mujeres y jóvenes que tienen una muy baja tasa de participación laboral.

## PACTO FISCAL POR LA EQUIDAD<sup>8</sup>

Chile esta a la cabeza a nivel mundial en materia de crecimiento pero desgraciadamente también en el plano de las desigualdades. Existen demasiadas necesidades urgentes e indiscutidas que no se han podido enfrentar esencialmente por la falta de disponibilidad presupuestaria. Chile puede hacer un mayor esfuerzo a favor de los sectores medios y pobres. Es evidente que las desigualdades no se corrigen en plazos cortos ni a través de simples transferencias de los sectores de altos ingresos a los más carenciados. De lo que se trata es de sustentar un conjunto de políticas públicas que corrijan las inequidades y otorguen a los sectores medios y pobres la posibilidad de fortalecer sus capacidades propias.

### DIAGNÓSTICO

La realidad tributaria chilena, puede, a la luz de los estándares internacionales, sintetizarse de la siguiente manera:

1) La carga tributaria es reducida (alrededor del 17% PIB). No existe ningún país con un nivel de desarrollo semejante al nuestro que presente una carga tributaria tan baja.

2) Los impuestos a la renta de las personas están en un nivel intermedio. Recordemos que la principal modificación de tasas del último tiempo consistió en una rebaja de la tasa marginal del 45% al 40% la que implicó una menor recaudación del orden de los US\$ 100 millones anuales.

3) Las empresas están afectas a una tasa de impuesto de 17% sobre las utilidades, reconocidamente baja de acuerdo a cualquier parámetro objetivo de comparación. Los pagos por este rubro operan además como crédito para el pago del impuesto Global Complementario.

4) Los impuestos indirectos tienen en consecuencia una incidencia desmedida. De hecho, el IVA representa 51 % del total de la recaudación. Esto habla de una estructura fuertemente regresiva que permite afirmar, con todo rigor, que proporcionalmente a sus ingresos, los sectores pobres y los sectores medios son los que más impuestos pagan.

6) Subsisten franquicias extremadamente onerosas y crecientemente injustificadas. Así, según el SII, para el año 2004, el “gasto tributario” es decir el total de exenciones, franquicias y otros privilegios tributarios especiales alcanzó a US\$ 3.020 millones, esto equivale a 4% del PIB o a aumentar nueve puntos de IVA.

7) A pesar de los progresos de los últimos años los niveles de evasión y elusión, siguen siendo todavía altos en comparación con los de países de mayor desarrollo.

La conclusión de todo esto es obvia. *Es perfectamente posible financiar un Plan de Igualdad de Oportunidades y de Resultados sin poner en absoluto en cuestión la generación de altos niveles de inversión y creci-*

*miento*. La carga tributaria puede y deberá aumentar en los próximos años en función de la necesidad de enfrentar las desigualdades y asegurar mayor cohesión social. Además esta tenderá a aumentar por la propia dinámica de nuevas necesidades que surgen de los mayores niveles de desarrollo (infraestructuras, inversión, seguridad ciudadana).

No es justo ni correcto, hacer depender la viabilidad de este Plan de Igualdad de Oportunidades y Resultados principalmente de un alto nivel de crecimiento económico. Por cierto, se trata de asegurar que este sea el más alto posible (cercano al 7% respecto de las mejores estimaciones de crecimiento potencial), pero no hay razón para supeditar el enfrentamiento de las desigualdades a la configuración de un escenario óptimo que no es necesariamente el más probable.

Justamente por responsabilidad social y también fiscal, es preciso diseñar una propuesta concreta que asegure un financiamiento sólido de los nuevos compromisos en distintos escenarios de crecimiento. En este plano lo peor es la demagogia de los compromisos sin financiamiento y es también contraproducente la incertidumbre de las propuestas difusas. Por lo demás el sector empresarial puede perfectamente entender que la póliza de seguros que representó la Reforma Tributaria de 1991 está ampliamente vencida y que corresponde su renovación en condiciones que el valor de sus activos se ha multiplicado por varias veces.

## PROPUESTAS <sup>8</sup>

Existen diversas opciones que conviene evaluar en detalle en un debate técnico político que es urgente organizar. Las principales pasan

por racionalizar y transparentar el engorroso sistema tributario chileno.

Se trata de establecer como política general la eliminación (gradual en algunos casos) del gasto tributario y, en los casos que corresponda, reemplazar por cambios en las tasas que equiparen el beneficio o bien por subsidios directos expresados en el Presupuesto como transferencias del sector público y sometidos al igual que todo el gasto público, a una evaluación permanente y prolija a fin de que el subsidio no vaya más allá de lo rigurosamente necesario.

La idea central de la es que el sistema impositivo se utilice exclusivamente para recaudar impuestos. Los beneficios que el Estado decida otorgar se darían estrictamente mediante la asignación de partidas presupuestarias, debidamente aprobadas por el Congreso. Esta medida elimina una de las principales fuentes de elusión tributaria.

Por otra parte, se trata de converger hacia un sistema de tasa única en que la diferencia entre ser persona natural y jurídica (empresa) sea fiscalmente indiferente. Desde ya se propone eliminar el Fondo de Utilidades Tributarias que fue creado en 1983 para intentar recomponer la inversión, luego de una colosal crisis que redujo el PIB en cerca de 15% (mediante este mecanismo se elude el pago de impuesto a la renta por distribución de utilidades). Este es uno de los principales medios de elusión del impuesto a la renta por parte de las personas.

En la forma propuesta, las empresas pagarían una tasa única de impuesto sobre sus utilidades, distribuidas o no, y las personas sobre su renta total sin excepciones de ningún tipo. (Esta propuesta no altera el principio que son los individuos los que pagan los impuestos. Lo

único que hace es que los individuos paguen los impuestos sobre base de ingreso devengado y no sobre base caja.) Este mecanismo también evita que las personas de mayores ingresos se organicen en empresas para eludir las tasas de 40% y gozar de la tasa del 17% aplicable a las empresas. Todo esto podría incluso permitir una reducción del impuesto a los ingresos medios en relación a la tasa actual.

En esta óptica el carácter redistributivo del Estado no se medirá en la progresividad o regresividad del sistema tributario sino en el gasto y programas sociales del sector público. Es así como el Estado podría concentrar su gasto en los grupos de más bajos ingresos y eliminar las prebendas que hoy otorga a los grupos de más altos ingresos o empresas, todas de difícil justificación. Se ha dicho que el sistema actual es progresivo por las tasas crecientes y porque exime de impuestos a un alto porcentaje de la fuerza de trabajo. Se puede perfectamente seguir eximiendo a quienes corresponda pero corrigiendo las inequidades existentes que, contrariamente a lo que se piensa, no benefician a las actividades que dice promover y más bien resultan en ingresos adicionales para los grupos de más altos ingresos.

1. Mejorar las estrategias de fiscalización para reducir la evasión. Por ejemplo, restringiendo el secreto bancario que ha protegido a muchos delincuentes tributarios. Además, Chile está bajo fuerte y creciente presión internacional para cambiar las leyes en esta materia para facilitar el combate al terrorismo y al lavado del dinero precisamente de las drogas. Se estima que la aplicación de nuevas medidas de fiscalización puede llegar a aportar 700 millones de dólares.

2. Eliminar el diferimiento de pagos del Impuesto Global complementario (741 millones de dólares).

3. Eliminar la franquicia que permite diferir el pago de impuestos por la vía de aplicar depreciación acelerada. 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.

4. Eliminar el derecho a diferir impuestos por la vía de la amortización de activos intangibles. Esta medida permitiría una mayor recaudación del orden de los 136 millones de dólares.

5. Eliminar el crédito especial a las empresas constructoras. Las constructoras tienen derecho a imputar contra 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. La eliminación de esta exención permitiría una mayor recaudación de US\$191 millones de dólares al año.

6.- Limitar la exención de impuestos de las rentas provenientes de arrendamientos para las viviendas de avalúo superior a las 3.000 UF. (por calcular).

El total de reducción del gasto tributario por evasión y excepciones alcanza a US\$ 2.142 millones. A lo anterior cabe agregar una proyección de mayores ingresos tributarios debido al crecimiento económico general. Si por cada 1% de incremento del PIB se recaudan US\$150 millones de dólares podrían esperarse en 2006 mayores ingresos por US\$900 millones de dólares.

En fin, el Royalty que podría generar cerca de US\$150 millones adicionales podrá financiar especialmente el déficit en investigación, sobre todo en las Universidades regionales.

Adicional o complementariamente se puede considerar:

- Un alza en la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas haciéndola pasar del 17% al 20% tal cual fuera propuesta por el programa de la Concertación de 1989.
- El establecimiento de un “Impuesto Solidario Especial”, de vigencia transitoria, por ejemplo, tres años, pagado exclusivamente por los sectores de altos ingresos, que exprese, concretamente, la amplia voluntad nacional de enfrentar las desigualdades.

<sup>1</sup> Para la elaboración de las propuestas que se incluyen en este Plan de Igualdad hemos recurrido a trabajos ya realizados por la Fundación Chile 21, entre los cuales podemos mencionar:

### LIBROS

Varios Autores **Aportes para el Debate: Desarrollo, Empleo, Equidad y Democracia**, Ediciones Chile 21, 2005.  
Clarisa Hardy (ed) **Equidad y Protección Social. Desafíos de Políticas Sociales en América Latina**. LOM, 2004.

### PROPUESTAS PÚBLICAS

Nº 6. **Hacia una mayor igualdad social. Atención integral de la infancia**. Octubre, 2004.

### COLECCIÓN IDEAS

Francisca Márquez **Por una política social de respeto**, Nº 52, abril 2005.

Mariana Schkolnik **Marco conceptual para formular políticas de infancia**, Nº 41, abril 2004.

Alicia Leiva **Sistemas de financiamiento estudiantil comparados**, Nº 40, marzo 2005.

Clarisa Hardy **Relación entre políticas económicas y sociales**, Nº 39 enero 2004.

Danae Mlynarz y Roxana Muñoz **Mujer, Familia y Trabajo**, Nº 37, noviembre 2003.

Mariana Schkolnik **Inserción laboral de las mujeres**, Nº 35, septiembre 2003.

Magdalena Echeverría **Aportes al debate conceptual flexibilidad laboral**, Nº 29, marzo 2003.

Oscar Landerretche G. **Fomento de pequeña y mediana empresa**, Nº 25, noviembre 2002.

Clarisa Hardy **Nuevas reformas sociales**, Nº 17, marzo 2002, Wilson Center-Chile 21.

Bernardo Kliksberg **Capital social y cultural**, Nº 7, marzo 2001.

### INFORME ESPECIAL

Ricardo Infante y varios autores **"Políticas para transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo"**, marzo 2005.

**"Análisis del sistema previsional chileno y propuestas de perfeccionamiento"**, abril 2003 (preparado para la C. de Diputados).

<sup>2</sup> Si consideramos los ingresos autónomos de las familias, la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 34 veces. Si a estos ingresos se le agregan las transferencias que el estado realice a través del gasto social en subsidios monetarios, educación y salud, dicha distancia se acorta a 13 veces (CASEN 2003).

<sup>3</sup> Duplicación de la educación preescolar, ampliación de la cobertura y del tipo de prestaciones de asistencia estudiantil, educación básica universal, nueva ley que establece 12 años de educación obligatoria, duplicación de

la matrícula en la educación superior, reforma de salud que generaliza un plan de atenciones obligatorias (Plan Auge).

<sup>4</sup> En la última CASEN 2003, en que además de los tradicionales quintiles se desagregó la información por deciles, se aprecia este fenómeno: considerando el 10% más rico y el 10% más pobre la brecha es de 34.1%, si contrastamos en cambio al 10% más pobre con el decil que antecede al 10% más rico -el noveno decil- la distancia se reduce a un 12.7%, casi un tercio de la anterior. Según información de la CEPAL, al aplicar el coeficiente Gini (que mide inequidad distributiva) al 100% de la población, Chile ocupa el lugar 8 de un total de 18 países estudiados; en cambio, si se aplica el coeficiente Gini al 90% de la población, excluyendo al 10% más rico, Chile pasa a ocupar el lugar 14 entre los mismos 18 países. Es decir, Chile es uno de los países de la región con menor inequidad en el 90% de la población, pero con un 10% de la sociedad que es una de las que más concentra ingresos en latinoamérica (CEPAL Panorama Social de América Latina, 2004).

<sup>5</sup> En las mediciones más recientes la tasa de participación laboral de las mujeres alcanza al 37%, por contraste con el 45% de promedio latinoamericano.

<sup>6</sup> Para el detalle de esta medida, ver la propuesta sobre **Cuidado Infantil Integral** contenido en este del Plan de Igualdad.

<sup>7</sup> Hasta ahora la llamada flexibilidad laboral ha implicado una precarización de las condiciones de contratación y de los empleos, en tanto ha constituido un mecanismo de ajuste y adaptación de las empresas y no ha estado orientada a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

<sup>8</sup> En la elaboración de la propuesta acerca de un Pacto Fiscal por la Equidad, hemos recogido diversas propuestas y aportes, contenidos en los programas de gobierno de la Concertación; diversos trabajos acerca de equidad e igualdad realizados por la propia Fundación Chile 21 y otros centros vinculados a la Concertación, así como el documento del Jefe del Departamento de Estudios del Servicio de Impuestos Internos, Michael Jorrot, de marzo de 2000, titulado "Diagnóstico del Sistema Tributario chileno" y el interesante documento suscrito por un grupo de parlamentarios y personalidades políticas vinculadas a la Concertación, titulado "Enfrentar las desigualdades", del cual hemos recogido algunas de sus propuestas.

<sup>9</sup> Los cálculos corresponden a valores estimados 2004 según SII **Informes de Gasto Tributario**, diciembre 2003 (ejecución 2002, proyección 2003 y 2004).