

# DESIGUALES

ORÍGENES, CAMBIOS Y  
DESAFÍOS DE LA BRECHA  
SOCIAL EN CHILE



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

## **DESIGUALES**

### **Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile**

[www.desiguales.org](http://www.desiguales.org)

© Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), junio 2017

[www.cl.undp.org](http://www.cl.undp.org)

© Uqbar Editores

[www.uqbareditores.cl](http://www.uqbareditores.cl)

ISBN: 978-956-7469-86-4

**Edición de textos:** Andrea Palet, Pilar de Aguirre

**Diseño y Diagramación:** TILT Diseño

**Difusión:** Acento en la Ce

**Primera edición junio 2017**

**Primera reimpresión julio 2017**

Impreso en Santiago de Chile en los talleres de Ograma Impresores

En la impresión de este libro se utilizó papel bond ahuesado de 80 gramos para el interior y papel cuché de 250 gramos polilaminado para la portada

Los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente

Cita recomendada:

PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En el presente libro, siempre que es posible, se intenta usar un lenguaje no discriminador ni sexista. Conscientes de que existe debate al respecto, consideramos sin embargo que las soluciones que hasta ahora se han intentado en nuestro idioma no son sistemáticas y obstaculizan la lectura. Por lo tanto, en los casos en que sea pertinente, se usará el masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida.

# INTRODUCCIÓN

La desigualdad es un signo característico de las sociedades latinoamericanas. Es parte indeleble de su historia y uno de sus principales desafíos a la hora de pensar su futuro. En Chile, como en el resto de América Latina, es visible: está en los tonos de piel, en la estatura y en los apellidos, en la geografía de las grandes ciudades y sus barrios estancos, en las amplias casas con vista al mar y en los parques perfectamente mantenidos, en las calles que se inundan, en los buses repletos y en los paraderos rotos.

La desigualdad se percibe en los bolsillos de los trabajadores y en las carencias de los jubilados. Aparece en las extensas jornadas de trabajo y en el viaje de regreso a casa, que en muchas ciudades es una lucha. Se la reconoce en la falta de respuestas de la autoridad y se la experimenta en las largas esperas en el consultorio de salud, en el trato diferenciado del funcionario municipal, del carabinero, del médico. Está en el chiste homofóbico y en el abuso callejero a las mujeres. Se hace patente en la entrevista de trabajo que un joven mapuche nunca logró conseguir. Se percibe en la mirada paternalista del que tiene más y en el menosprecio al que no logró salir de la pobreza. La desigualdad se despliega en los patios y las salas de las escuelas, al tiempo que, con tanta rabia como voluntad, se la desafía al imaginar el futuro de los hijos.

La desigualdad es la forma en que Chile históricamente se ha organizado, y en gran medida define cómo los chilenos entienden la sociedad en la que viven.

Por eso la pregunta por el desarrollo del país viene habitualmente acompañada de una discusión sobre cómo deben repartirse los frutos de tal desarrollo, y sobre las formas de sociabilidad que emergen de esta repartición. En estas discusiones, tan necesarias como intensas, se suele destacar que en contextos de elevada desigualdad surgen injusticias y arbitrariedades, y que en

ellos las interacciones cotidianas suelen estar marcadas por la discriminación y el menosprecio. La preocupación por el crecimiento económico tiene como contraparte natural, por tanto, la pregunta por el orden social justo, por las acciones que se justifican o no para intentar alcanzarlo, y por las formas de sociabilidad que debiesen caracterizarlo.

El debate sobre la desigualdad se refiere, en última instancia, a las consecuencias que una repartición determinada de los bienes materiales y simbólicos tiene sobre la vida de las personas y sobre el orden social.

La oficina nacional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile ha preparado el presente volumen con el fin de enriquecer el debate público sobre esta importante materia. Usando los mejores datos disponibles a la fecha, el trabajo ofrece numerosa evidencia cuantitativa y cualitativa, que arroja nuevas luces respecto del fenómeno de la desigualdad socioeconómica en el país. Parte de estos datos, que van desde la concentración económica a los sentimientos de injusticia asociados a las diferencias de salarios, pasando por la estratificación del sistema escolar o la influencia política de los sectores de mayores ingresos, han sido elaborados especialmente por el equipo de PNUD durante los últimos dos años. Con esto se espera contribuir a generar nuevas reflexiones respecto de las manifestaciones, causas y consecuencias de la desigualdad socioeconómica en el país.

¿Por qué hablar hoy de desigualdad desde el PNUD? Primero, y muy centralmente, porque la reducción de las desigualdades es uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que casi la totalidad de los países del globo ha acordado y suscrito en Naciones Unidas para el período 2015-2030. Comprender la desigualdad y actuar sobre ella es uno de los pilares de trabajo y uno de los mandatos que el PNUD ha recibido en cada uno de los cerca de 170 países en los que tiene presencia.

Esta discusión es relevante también porque la desigualdad entre grupos sociales es una característica que ha definido el carácter de Chile desde sus inicios. La historia del país, la antigua y la más reciente, se puede escribir desde el lente de sus desigualdades, y muy probablemente sea ese fenómeno el que marque la senda de su desarrollo. Por eso las discusiones sobre la desigualdad no son una mera cuestión de contingencia económica o política, sino una interrogante que se debe responder para diseñar una agenda de desarrollo de mediano y largo plazo. Implica una reflexión respecto de los fundamentos sobre los cuales se quiere seguir pensando el país, porque la pregunta por la desigualdad toca los sentimientos de injusticia que emergen cuando bienes sociales especialmente valorados –como la salud, la educación o el buen trato– están inequitativamente distribuidos en la sociedad. Tiene que ver, entonces, con la capacidad de imaginar una sociedad de la que todos nos sentimos parte.

La relevancia de la desigualdad como problema social no implica que haya consenso para definirla. De hecho, en este libro no se da por sentado que toda la sociedad tenga un solo

ideal de justicia o que todas las personas consideren necesario tender hacia la igualdad en todos los dominios. Por el contrario, asume que la discusión sobre la naturaleza y las consecuencias de la desigualdad es un asunto central del debate público, que requiere acoger múltiples voces y escuchar diversas razones. Este trabajo busca ser un aporte precisamente en ese espacio de discusión abierta y siempre inconclusa.

Sin embargo, sí consideramos como un hecho el que hoy existen tensiones en la vida social chilena, que son producto de una creciente e intensa demanda por un trato más igualitario para todas las personas. Esta demanda de respeto y dignidad sin distinciones se manifiesta, como se verá, en ámbitos tan variados como la demanda por mejoras salariales, por atención de calidad en salud, por una mayor igualdad de oportunidades en la educación o por pensiones que cubran necesidades mínimas en la vejez.

Para aportar efectivamente a este debate es necesario definir y acotar el objeto de estudio. Este trabajo parte constatando que, desde la perspectiva de las personas, hoy en Chile la desigualdad no se restringe a las diferencias de ingresos. Estas son un tema siempre presente, sin duda, sobre todo cuando impactan las oportunidades a las que las personas pueden acceder, para sí mismas o para sus hijos. Sin embargo, el debate actual abarca también la cuestión del poder y la capacidad de las personas de incidir en decisiones que afectan sus vidas. A partir de la evidencia recabada, mostramos cómo las preocupaciones por la desigualdad se refieren también a las formas de trato que se establecen entre personas de distintos grupos sociales, y entre ellas y las instituciones públicas y privadas con las que interactúan a diario.

En concreto, a lo largo de estas páginas se intenta responder cuatro preguntas fundamentales: ¿cuán desigual es Chile en términos socioeconómicos?, ¿es cierto que la desigualdad siempre ha estado presente?, ¿cómo es vivir en un país muy desigual, cómo afecta la vida diaria de los ciudadanos?, ¿qué explica la reproducción de la desigualdad en el tiempo, y qué elementos permiten entender sus cambios?

Para responder estas preguntas, proponemos leer las desigualdades actuales al menos desde dos perspectivas: desde las estructuras sociales y sus funcionamientos, que posibilitan que algunos grupos obtengan y acumulen ventajas muy por encima del resto; y desde los ideales de igualdad y los sentimientos de justicia o injusticia a partir de los cuales se denuncian o justifican dichas ventajas. En este volumen se profundiza tanto en las diferencias observadas, y las divergencias que objetivamente se producen entre distintos grupos sociales, como en las tensiones y las demandas de justicia e igualdad social que ellas producen en la vida cotidiana.

Estos dos planos remiten a dos formas complementarias de observar las sociedades contemporáneas. Por un lado, se entiende que estas producen un alto grado de diferenciación, tanto por la creciente especialización de las tareas en el mundo del trabajo y las segmentaciones

que crea el mercado como por la diversidad de estilos de vida e identidades que los procesos de modernización y estas especializaciones funcionales fomentan. Ante esta constatación, intentar suprimir toda diferencia de ingresos es un objetivo social y político que hoy muy pocas personas defenderían. El reclamo contra la desigualdad tiene que ver, más bien, con la constatación de que las diferencias que se observan generan acumulaciones de ventajas y privilegios en ciertos grupos, mientras que a otros se les resta mérito o ven coartados sus proyectos de vida por su posición social.

Por otra parte, en las sociedades democráticas contemporáneas se promueve el ideal de igualdad por el cual todas las personas son sujetos de los mismos derechos ciudadanos y portadoras de igual dignidad. Esta idea ha ido tomando fuerza en Chile desde el retorno a la democracia y, cada vez más, las relaciones sociales que la tradición entendía como naturalmente asimétricas se evalúan desde la perspectiva de la igualdad en dignidad y derechos. Se las lee, entonces, como abusos o afrentas, por lo que despiertan sentimientos de injusticia que muchos denuncian con ímpetu e incluso con rabia.

A lo largo de su historia la sociedad chilena ha producido o asimilado desigualdades entre ricos y pobres pero también entre indígenas y no indígenas, entre Santiago y otras regiones, entre mujeres y hombres, entre nacionales y extranjeros, por nombrar algunas. En las fronteras que separan cada uno de estos “pares categóricos” se producen, hasta el día de hoy, todo tipo de tensiones e injusticias. En todos ellos un grupo tiende a acumular oportunidades y acaparar determinados recursos materiales y simbólicos. Resultaría extremadamente difícil cubrir en un solo volumen la historia, las dinámicas de reproducción y las características de todas estas desigualdades, por lo que, reconociendo la importancia de cada una de ellas, este estudio se concentra en la desigualdad socioeconómica en el Chile actual. El PNUD ha desarrollado informes nacionales sobre las relaciones de género (PNUD, 2010) y sobre las desigualdades entre los pueblos originarios y el resto de la sociedad (PNUD, 2013). Las desigualdades territoriales son materia de un trabajo actualmente en desarrollo y las desigualdades socioambientales lo serán de trabajos futuros.

Volviendo a la desigualdad socioeconómica, cabe recordar que en términos analíticos cuando se hace referencia a “grupos socioeconómicos” se apunta a la relación clásica entre variables de clase social (definida por la ocupación de las personas) y de estatus (medido por ingresos y educación). La articulación de estas variables se traduce, de manera más o menos sistemática y más o menos compartida, en las distinciones que en Chile realizan las personas entre clases altas, medias y bajas; distinciones, como se verá, siempre discutibles y plagadas de zonas grises.

Las brechas entre grupos socioeconómicos se deben examinar no solo en términos de las tradicionales desigualdades de recursos y oportunidades (ingresos, educación, salud, seguridades, calidad de vida), todas ellas importantes, sino también observando las desigualdades

de reconocimiento y dignidad, las formas de menoscabo, discriminación, estigmatización y demérito a las que están sujetas las personas por razón de su posición en la estructura social. Se deben identificar también las desigualdades en la capacidad de los grupos de influenciar los procesos de toma de decisiones políticas, en sus posibilidades de hacer llegar demandas a los espacios de poder, de ser escuchados y de recibir respuestas. El presente volumen intenta cubrir distintos aspectos de estas tres dimensiones.

Un trabajo de estas características requiere una amplia colección de datos empíricos. El equipo del PNUD preparó los siguientes insumos para el análisis:

- Una encuesta diseñada para este proyecto (2.613 casos), con representatividad nacional y por niveles socioeconómicos, cuyo trabajo de campo se realizó entre marzo y mayo de 2016.
- Entrevistas biográficas a 32 personas, realizadas entre enero y diciembre de 2016, en tres grandes centros urbanos (Santiago, Valparaíso y Concepción).
- Ocho grupos de discusión sobre desigualdades, con personas de distinta condición socioeconómica, edad y sexo, realizados en 2015 en Santiago.
- Un trabajo de investigación sobre el trato en la calle, realizado en la ciudad de Santiago, que contó con observaciones en lugares públicos y entrevistas con actores clave de estos espacios.
- Numerosas bases de datos, construidas para el proyecto a partir de información pública.
- Una serie de documentos de trabajo encargados para el proyecto, los que incluyen información sobre la segregación residencial y una historia comparada de las desigualdades en Chile y Uruguay.

Además de este material se usaron numerosas fuentes de datos secundarios, entre ellas encuestas socioeconómicas y de opinión, datos administrativos y transcripciones de grupos de discusión de otros proyectos.

*Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile* consta de cinco partes. La primera parte, “Chile, país desigual”, se compone de dos capítulos: el primero ofrece definiciones conceptuales y metodológicas, así como las razones por las cuales la desigualdad socioeconómica es un problema del cual la sociedad chilena y el Estado deben hacerse cargo más allá de la contingencia. El segundo capítulo es un primer acercamiento a datos que permiten dimensionar los grados de desigualdad socioeconómica en el país. Se la caracteriza en el plano de los ingresos, la segregación urbana y la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

En “La pesada herencia”, el capítulo tercero ofrece un panorama de la desigualdad a lo largo de la historia del país, desde la Conquista hasta el retorno a la democracia en 1989, que muestra cómo la economía política de cada época ha afectado las formas que toma la estructura social chilena. Se presenta, así, una mirada de largo plazo de las desigualdades que evidencia tanto lo que permanece en el tiempo como los factores de cambio.

En la tercera parte del libro, “La desigualdad vivida”, se abordan las dimensiones biográficas y simbólicas de las desigualdades socioeconómicas en el país. El capítulo cuarto muestra la experiencia concreta de la desigualdad, cómo influye en las trayectorias de vida y en los soportes de que disponen las personas según la clase social a la que pertenecen. El capítulo quinto describe la relación entre la desigualdad socioeconómica y las formas de trato entre las personas, a través de una cartografía de los “malos tratos” y de un estudio de las interacciones sociales en las calles de Santiago. En el sexto capítulo se estudian los mecanismos culturales que en Chile están detrás de la (in)tolerancia a ciertos aspectos de la desigualdad; se examinan las percepciones y creencias dominantes sobre la materia y se identifican dimensiones en las que la crítica y el rechazo social a las diferencias se han incrementado.

En la cuarta parte, “Estructura y reproducción de la desigualdad”, se indagan tres espacios estructurantes de la desigualdad en Chile: el trabajo, la educación y el Estado. El capítulo séptimo muestra la evolución de las desigualdades salariales y cómo influyen en su reproducción tanto las diferencias de productividad entre las empresas del país como las normativas que sobre ellas impone el Estado. En el capítulo octavo se revisa el papel de la educación como canal de reproducción intergeneracional de las desigualdades, a la vez que se la reconoce como el principal instrumento de movilidad de las familias. A pesar del aumento del gasto público en educación primaria y secundaria, y del avance en la matrícula de educación superior, se ve cómo la segmentación del sistema sigue siendo un mecanismo de reproducción de la desigualdad. El capítulo noveno examina las políticas redistributivas y de seguridad social; en concreto, cómo la acción del Estado —como recaudador y distribuidor de recursos, y proveedor de seguridad social— altera los equilibrios distributivos generados por el mercado. En el caso de Chile hoy, la capacidad redistributiva del Estado es muy baja en términos comparados.

En la quinta parte, “Concentración de riqueza y de poder”, se cierra el foco sobre dos espacios de acumulación de recursos: la concentración de ingresos y capital en el tope de la estructura socioeconómica, y la acumulación de capacidades de influencia política en los grupos de mayores recursos. En el capítulo décimo se analizan datos tributarios para describir la concentración de la propiedad y la concentración de la generación de excedentes en pocos sectores y pocos grupos de empresas, cuya propiedad a su vez está concentrada en un número relativamente pequeño de personas; también se analiza el rol que cumple en este espacio el diseño del sistema tributario. En el capítulo undécimo se muestra que el sistema político chileno está desequilibrado en lo que respecta a la influencia que tienen los distintos grupos socioeconómicos en la toma de decisiones políticas.