

Crisis del Estado Neoliberal, Desigualdad y Democracia Económica¹

The Crisis of the Neoliberal State, Inequality and Economic Democracy

Andrés Solimano*

FUNDADOR Y PRESIDENTE DEL CENTRO INTERNACIONAL DE GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

RESUMEN

Después del golpe militar de Septiembre de 1973 que destituyó al Presidente Allende y terminó violentamente con su programa de redistribución y democratización económica y política se inició uno de los experimentos más radicales de restauración capitalista con privatización masiva de empresas públicas y de la seguridad social, apertura al comercio internacional y movimientos de capital, extensión del mecanismo de mercado a la educación, la salud y otras actividades tradicionalmente provistas por el sector público. El experimento neoliberal debilitó estructuralmente el sector trabajo y fortaleció el gran capital, generando una profunda desigualdad en la sociedad chilena. Un componente fundamental de esta transformación capitalista extrema fue la formación del Estado Neoliberal, que restringe substancialmente el rol del Estado como productor, regulador, agente redistributivo, manteniendo su rol de estabilización macroeconómica favoreciendo políticas de shock para corregir desequilibrios. Este artículo examina tipologías de Estado (Estado desarrollista, Estado de bienestar, Estado Mínimo/neoliberal), analiza los principales determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza en los últimos 50 años en Chile, identifica los principales mecanismos de consolidación del Estado Neoliberal a pesar de la resistencia social que este genera y explica el enfoque de la democracia económica como una alternativa de organización económica mas democrática y equitativa.

Palabras clave: Chile, neoliberalismo, desarrollo económico, Estado Neoliberal, desregulación, privatización, crisis, desigualdad de ingresos y riqueza, mecanismos de consolidación, democracia económica.

ABSTRACT

The Neoliberal economic model in Chile, imposed after the military coup of September 1973 that deposed Dr Allende's government, led to an abrupt end of the experiment in economic redistribution and political and economic democratization initiated by Allende. The military with the "Chicago boys" privatized public enterprises, social security and extended the market logic to education, health, and other social activities.

* asolimano@gmail.com

A key piece in this capitalist restoration was the building of the neoliberal state. This article examines typologies of the State (developmentalist, welfare, minimal/neoliberal) and its relevance to understand Chilean policies, studies the main determinants of Chilean inequality, identifies the resilience of the neoliberal state despite the social resistance it engenders and explains the potential of the economic democracy approach as a less unequal and democratic alternative of economic organization.

Keywords: Chile, neoliberalism, economic development, the neoliberal state, deregulation, privatization, crisis, income and wealth inequality, economic democracy.

INTRODUCCIÓN

Chile, en el último medio siglo, ha experimentado un proceso de cambio radical y dramático en su estrategia de desarrollo económico y social. A comienzos de la década de 1970 se ensayaba la “vía chilena al socialismo” de redistribución de ingresos, reforma agraria, nacionalización del cobre y formación de un área de propiedad social (no-capitalista) de la economía con el gobierno de Salvador Allende. Sin embargo y pocos años después tras el golpe militar de septiembre de 1973 se iniciaba uno de los experimentos más radicales de adopción de políticas de libre mercado con desnacionalización y privatización masiva de empresas públicas y de la seguridad social, apertura al comercio internacional y movimientos de capital, extensión del mecanismo de mercado a la educación, la salud y otras actividades tradicionalmente provistas por el sector público. El experimento neoliberal debilitó estructuralmente el sector trabajo y fortaleció el gran capital lo que se refleja en la distribución funcional del ingreso. El neoliberalismo se implementó en Chile durante el régimen autoritario de Pinochet, pero los gobiernos democráticos que sucedieron al régimen militar a partir de 1990 aun realizando reformas en los sectores sociales y aumentando la inversión pública terminaron, en gran medida, consolidando este modelo económico y social. En la última década este modelo exhibe signos evidentes de agotamiento en cuanto a productividad, lento crecimiento económico y persistencia de la desigualdad.

Un componente fundamental de esta transformación capitalista impulsada por los militares chilenos con ayuda de economistas y dirigentes empresariales y políticos fue la *formación del Estado Neoliberal*, que restringe substancialmente el rol del Estado como productor, regulador, agente redistributivo, manteniendo su rol de estabilización macroeconómica favoreciendo políticas de shock para corregir desequilibrios. Otro tema principal de este capítulo es la exacerbación de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza en los últimos 50 años como consecuencia del modelo privatizador y pro-capital prevaleciente en Chile. Una pequeña

elite económica privilegiada controla la mayor parte de la riqueza nacional, mientras un porcentaje alto de la población enfrenta precios de primer mundo pero gana salarios del tercer mundo, lo que los lleva a endeudarse para educar a sus hijos, acceder a bienes de consumo e intentar llevar un nivel de vida decoroso.

El desarrollo económico actual de Chile, basado en una modernización capitalista en la variante neoliberal, si bien ha llevado a una elevación significativa del ingreso por habitante y a una apertura exportadora, ha estado acompañada también de una excesiva centralización territorial, desindustrialización, alta desigualdad de ingresos, riquezas y oportunidades y explotación de recursos naturales que desestabilizan el medio ambiente y los equilibrios ecológicos (Solimano y Zapata-Roman, 2024 y Solimano y Schaper 2014a).

Se han seguido, en décadas recientes, prioridades públicas discutibles como un insuficiente gasto público en educación, relativo al PIB, al tiempo que tenemos un nivel de gasto militar, relativo al ingreso nacional, de los más altos de la región latinoamericana. El presupuesto destinado a cultura es escuálido y las pensiones de la población civil está altamente privatizada (sistema de AFP)², lo mismo que la educación y la salud. Este capítulo analiza las características y el rol que le cabe al Estado Neoliberal en comparación con otras tipologías de Estado, examina las principales causas de la persistente desigualdad económica en Chile y presenta los contornos básicos de un enfoque alternativo de democracia económica.

EL ESTADO NEOLIBERAL Y OTRAS TIPOLOGÍAS

Los Estados en diversos países del mundo cumplen ciertas funciones económicas y sociales básicas como conducir la política macroeconómica (fiscal y monetaria), regular el grado de competencia en los mercados, asumir funciones de productor de ciertos bienes y servicios e implementan políticas de protección social y de redistribución de ingresos. También estos Estados protegen a la población frente a emergencias naturales como terremotos, inundaciones, Tsunamis y crisis de salud pública como las pandemias

(la última fue el Covid-19). Asimismo las instituciones del Estado en un país reflejan el balance de poder que lleva a adoptar un cierto contrato social entre capital y trabajo o entre clases dominantes y resto de la población, con el resultado de que estas instituciones terminan siendo funcionales a ese balance de poder. Este contrato social, en particular en sociedades con alta desigualdad económica, tiende a estar sujeto a tensiones y contradicciones ya que los grupos menos favorecidos presionan para cambiar el contrato social prevaleciente el que tiende a ser defendido por los beneficiarios principales del mismo (Solimano, 2022 y O'Donnell, 1982).

La manera en que los países organizan y movilizan sus diversas instituciones estatales para desempeñar estas funciones varía geográficamente y en el tiempo. Podemos identificar, a nivel internacional, las siguientes modalidades:

- (a) El Estado Corporativista de Bienestar.
- (b) El Estado Universal de Bienestar.
- (c) El Estado Desarrollista
- (d) El Estado Neoliberal.

El *Estado de Bienestar Corporativista* está basado en criterios ocupacionales-funcionales para generar contribuciones o ingresos fiscales que luego son distribuidos como beneficios sociales. Su origen se asocia con el modelo de Estado implementado por Von Bismarck en Alemania durante la últimas décadas del siglo 19. Un ejemplo es el sistema de pensiones de reparto basado en contribuciones de empleados/trabajadores, empleadores, y el Estado según una estructura corporativista. Otro caso fue el sistema de beneficios de salud y asistencia al desempleo. Este modelo formó, posteriormente, la base de los esquemas tripartitos promocionados por la Oficina Internacional de Trabajo creado en 1919 tras la primera guerra mundial. Sistemas corporativistas de bienestar fueron implementados en otras naciones Europeas como Francia, Bélgica, Holanda, Alemania y los países Escandinavos a fines del siglo 19 y principios del siglo 20.

Un modelo alternativo es el *Estado de Bienestar Universal* donde el criterio dominante es la ciudadanía y los beneficios son de tipo

universal en lugar de ser definidos según la inserción ocupacional del contribuyente. Un ejemplo de este sistema fue el Británico concebido por Lord Beveridge en la década de 1940 durante la segunda guerra mundial y aplicado después en el periodo de paz, garantizando a cada ciudadano protección social y el acceso de servicios sociales. Su lema era protección social “desde la cuna al cajón”, denotando que era un sistema que protegía a las personas durante todas las etapas de su ciclo vital (Solimano, 2022 y 2021). A su vez, el Estado de Bienestar Universal era complementado por herramientas de política monetaria y fiscal para lograr el pleno empleo de la fuerza laboral (modelo Keynesiano-socialdemócrata).

En la década de 1930, en Estados Unidos se desarrolló el *Nuevo Trato* (*New Deal*), impulsado por Franklin Delano Roosevelt, para mitigar el legado social de la Gran Depresión que afectó a EE.UU a principios de la década de los treinta. El Nuevo Trato combinaba elementos del Estado Corporativista de Bienestar con el Estado de Bienestar Universal.

La modalidad del *Estado Desarrollista* (de Bienestar) se implementó principalmente en países del sur de Europa como Portugal, España, Italia, Grecia y diversas naciones latinoamericanas. En estos casos, los beneficios sociales eran, generalmente, menos generosos que aquellos entregados por los Estados de Bienestar Corporativistas y el Estado de Bienestar Universal. A partir de la década de 1920, varios países Latinoamericanos llevaron a cabo procesos de democratización y modernización social expandiendo la educación pública, la organización de sistemas nacionales de salud, los sistemas de seguridad social, junto a un aumento de la sindicalización en los sectores públicos y privados y el surgimiento de organizaciones activas de la sociedad civil a nivel territorial. La seguridad social fue organizada como una modalidad de reparto en la tradición corporativista apoyada por la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, en la década de 1980 y 1990, durante la ola neoliberal, varias naciones Latinoamericanas privatizaron sus sistemas de pensiones (Chile en la década de 1980; Argentina, México, Perú, Bolivia y Colombia en la década de 1990). No

obstante, en América Latina entre 2008 y 2018, Argentina, Bolivia y varios otros países de la región revirtieron el sistema privatizado y los pensionistas retornaron a sistemas públicos de seguridad social. Por otro lado, Polonia, Hungría, la República Checa y Rusia también revirtieron la privatización de sus sistemas de pensiones en la década de los 2010 (Solimano, 2021).

En general, el Estado Desarrollista es más fragmentado que su contraparte del Estado de Bienestar de los países capitalistas avanzados y sus beneficios y prestaciones (sistemas de salud y pensiones) eran mejores para los grupos ocupacionales mejor organizados como trabajadores sindicalizados del sector público y la minería, el ejército y la policía nacional, los profesores, empleados del sector bancario y sindicatos de ferroviarios que los beneficios que obtienen grupos menos aventajados como los trabajadores rurales y las personas trabajando en el sector informal, sin contratos de trabajo ni contribuciones a la seguridad social y sistemas de salud.

En países del Sudeste Asiático que han experimentado un proceso de crecimiento económico rápido desde la década de los sesenta se ha implementado lo que se llama un *Estado Confuciano de Bienestar* que gestiona la protección social y la entrega de servicios sociales básicos. Nuevamente los beneficios son menos generosos que en el Estado de Bienestar de Europa Central y los países Nórdicos debido a que sus niveles de desarrollo son menores que los de sus contrapartes Europeas. En el Estado Confuciano de Bienestar, el nivel de transferencias monetarias a grupos de menores ingresos y beneficios se comparten, también, con la comunidad y la familia. Esto tiene raíces culturales generalmente atribuidas a una “ética social Confuciana” de trabajo, educación, frugalidad y sacrificio.

Finalmente, el *Estado neoliberal* que es una versión de fines del siglo 20 del Estado liberal del siglo 19 ha intentado reemplazar al Estado desarrollista y el Estado de Bienestar tradicional por un “Estado Mínimo” en su dimensión económico-social.

El Estado Neoliberal se basa en la primacía del mercado y reserva los buenos negocios para el sector privado y el capital internacional con mayor capacidad de movilización de recursos. En este sentido, se

busca retirar el Estado de labores de producción de bienes y servicios dejando estas tareas al sector privado mediante privatizaciones de empresas del Estado y concesiones de explotación. En el ámbito de las políticas macroeconómicas, como se ha indicado, hay una preferencia por políticas de shock para reducir la inflación y corregir desequilibrios fiscales y de balanza de pagos.

El Estado neoliberal promueve la doctrina de la “focalización” del gasto social orientado a los grupos más necesitados y pobres de zonas urbanas y zonas rurales; se critica la entrega de subsidios universales de bienes básicos como alimentos y transportes por ser fiscalmente caros y se busca terminar con la gratuidad en las universidades públicas, recomendando privatizar, al menos parcialmente, la educación, la salud y las pensiones. Adicionalmente, en diversos países el camino hacia el “Estado mínimo” (neoliberal) ha terminado eliminado o restringido los derechos laborales, incentivando la des-sindicalización para crear un ambiente más “amigable con las empresas”, favoreciendo al gran capital y al sector corporativo. Los derechos a la educación y la salud son substituidos por la capacidad de pago de estos servicios (Solimano, 2017a)³. Dada la experiencia acumulada, podemos identificar al menos las siguientes limitaciones de este enfoque:

(I) vulnerabilidad en la entrega de beneficios sociales a cambios en las condiciones macroeconómicas, disponibilidad fiscal de recursos y cambios en las prioridades políticas de los distintos gobiernos, (II) tendencia a ignorar el problema estructural de la desigualdad de los ingresos y la riqueza y sus efectos sobre la eficiencia económica, el descontento social y la inestabilidad política, (III) un sesgo tecnocrático en las políticas públicas que desestiman la participación popular en el manejo de la política social, haciendo que sea difícil utilizar mecanismos de democracia económica en los sectores sociales.

CONSOLIDACIÓN, TENSIONES Y CRISIS DEL ESTADO NEOLIBERAL EN CHILE

La instauración de un Estado Neoliberal en Chile fue la gran revolución del régimen de Pinochet. Se reemplazó, con la ayuda de la fuerza militar, el Estado desarrollista que regía desde la década de 1940 por un Estado funcional al nuevo sistema económico. Este Estado promovió la privatización de sus propias empresas públicas, aprobó leyes laborales orientadas a debilitar al sector de trabajadores, e incluyó un conjunto de leyes orgánicas constitucionales que permitían la entrada, en gran escala, de capital privado en el cobre, la privatización de la seguridad social, la educación, el agua y la salud. Instituciones como el Tribunal Constitucional, la autonomía del Banco Central, el sistema electoral binominal y las mayorías supra-mayoritarias para modificar áreas fundamentales del ordenamiento económico, fueron elaborados en base al miedo ante el avance democrático del siglo XX. Varios autores han calificado este proyecto como “democracia semi-soberana” (Huneus, 2014 y 2016) y/o “constitucionalismo del miedo” (Cristi y Ruiz-Tagle, 2014)⁴.

El Estado Neoliberal se ha mantenido, con ciertos cambios, por los gobiernos siguientes después del retorno a la democracia y ha generado un marco institucional funcional a un sistema económico desigual y concentrador. No obstante, este Estado, como puede ser predecible por sus características inherentes, ha enfrentado procesos de deslegitimación social y cuestionamiento político y cultural expresados en el movimiento estudiantil crítico a la privatización de la educación (con manifestación de gran escala en 2006 y 2011), cuestionamiento feminista de falta de derechos y menores beneficios a las mujeres en las políticas sociales, movimiento medio ambiental crítico de centrales hidroeléctricas, la sobre-explotación minera y la privatización del agua y el movimiento de trabajadores promoviendo el fin de las AFP y el regreso a una previsión social pública. La mayor intensidad de las presiones ciudadanas se alcanzó con el estallido social de Octubre del 2019.

Este Estado Neoliberal se ha podido mantener por largas décadas, a pesar de sus cuestionamientos, con la ayuda de los siguientes

factores: (I) el poderoso soporte institucional proporcionado por la Constitución de 1980 que exige súper mayorías para adoptar nuevas legislaciones económicas como creación de empresas públicas y que protege el “Estado subsidiario” asegurando a través del tribunal constitucional y otros mecanismos que el sistema neoliberal sea inmune a reformas progresistas y equitativas (II) la capacidad de las elites económicas dominantes de movilizar sus ingentes recursos financieros para asegurarse políticas públicas favorables a sus intereses económicos a través del financiamiento de campañas políticas afines, actividades de lobby y contratación de los servicios de asesoría de técnicos y expertos para preparar propuestas legislativas favorables a sus intereses; (III) un poder de negociación muy asimétrico entre capital (empresas) y trabajadores que ha permitido a los primeros apropiarse del grueso de las ganancias de productividad a través de altas utilidades; en cambio los trabajadores y empleados reciben modestos salarios y acceden a empleos precarios; (IV) la movilización de los ahorros previsionales del sector asalariado y cuenta propia canalizados a través del sistema de AFP hacia el financiamiento de los bancos y grandes empresas nacionales y extranjeras; (V) un sistema tributario poco progresivo que descansa en los ingresos indirectos mas que los impuestos directos con un bajo nivel de tributación sobre la gran minería privada del cobre dominada por empresas nacionales y extranjeras; (VI) el control del poder mediático (TV, diarios, radios) por parte de conglomerados económicos y elites de alto patrimonio. Este poder comunicacional y mediático, es un elemento fundamental de intentos de legitimación subjetiva de órdenes económicos y sociales existentes por desiguales que estos sean. Los dos únicos diarios de circulación nacional (*El Mercurio* y *La Tercera*) son de orientación conservadora⁵ con algunos matices entre ellos. Adicionalmente, este poder comunicacional promueve posiciones políticas conservadoras y una cultura conformista y escapista, evitando entregar las herramientas cognitivas necesarias a la población para que sea capaz de analizar y entender críticamente la realidad en que viven; (VII) la existencia de cercanos nexos entre elites tecnocráticas, elites políticas y elites de negocios. Un factor

que tiende a hacer el sistema económico resistente a las presiones de cambio es la constante rotación entre personas que desempeñan cargos de alta responsabilidad en la administración del Estado y el sector privado de mayor tamaño donde después de terminar la función pública pasan a ser parte de los directorios de grandes empresas privadas y/o asumen funciones ejecutivas en estas.

CAUSAS DE LA OMNIPRESENTE DESIGUALDAD EN CHILE

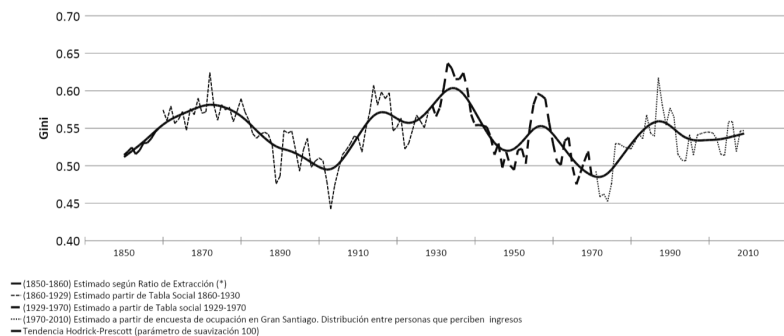
Chile es y ha sido históricamente un país de alta desigualdad de ingresos, riqueza y oportunidades. La independencia política de la corona española lograda en el siglo 19 mantuvo, sin embargo, una estructura económica altamente desigual en el país. Aunque, post-independencia las elites propietarias no eran dominadas por los “peninsulares” (nacidos en España) pasaron a ser las elites “criollas” (nacidos en Chile) las que concentraban el grueso de la propiedad de la tierra recursos naturales y dominaban las finanzas, la industria y el comercio. Posterior a la guerra del Pacífico (1879-1883) los ingleses llegaron a ser los dueños del salitre, manteniendo además importantes intereses en los ferrocarriles, la banca, el comercio y la marina mercante. Durante una parte importante del siglo 20 la presencia económica extranjera norteamericana fue dominante en especial en la explotación y comercialización del cobre, la principal riqueza nacional que fue nacionalizada en 1971.

Las presiones redistributivas en un país muy inequitativo llevaron a varios gobiernos a adoptar políticas que intentaban reducir la desigualdad. Este fue el caso de las administraciones radicales que gobernaron entre fines de la década de 1930 e inicios de la década de 1950, cambios distributivos progresivos fueron impulsados también por el gobierno demócrata-cristiano en el periodo 1964-1970 con Eduardo Frei Montalva y su “revolución en libertad” y en el gobierno de Salvador Allende con “la vía chilena al socialismo” donde se produce la mas seria redistribución de ingresos hacia los asalariados urbanos y los campesinos.

Con el golpe de Estado de septiembre de 1973, se detiene y revierte violentamente la progresiva redistribución progresiva de los ingresos

y riquezas anteriormente mencionadas. Los militares en el poder, sin contra-balance social alguno, iniciaron un periodo de retorno a la alta desigualdad y la concentración económica favoreciendo a las elites en desmedro de los asalariados y grupos pobres y medios que sufrieron la desarticulación del movimiento sindical, la privatización de las empresas publicas y la reducción sistemática de recursos destinados a la educación publica, un mecanismo que había sido importante, históricamente, para avanzar hacia la igualación de oportunidades. El retorno a la democracia en 1990 -- después de una sucesión de ciclos de crisis económicas, auges transitorios y agudas protestas sociales durante el régimen militar -- genera ciertas mejoras en la distribución de los ingresos laborales aunque se ha mantenido la alta concentración de poder económico y riquezas en unas pocas familias ultra-ricas. Los gobiernos democráticos mantuvieron el grueso del plan laboral de 1979 de Pinochet que debilitaba el poder de negociación de los trabajadores, elemento legal fundamental que ha permitido un deterioro de la distribución funcional de la renta en contra del factor trabajo y en favor del (gran) capital.

Gráfico 1. Desigualdad de largo plazo en Chile: coeficiente de Gini 1850-2009.



Fuente: elaboración en base a datos de Rodríguez-Weber (2017).

La persistencia de la desigualdad es evidente desde que hay estadísticas al respecto. El gráfico 1 que cubre 160 años entre 1850 y el 2009 indica que el coeficiente de Gini se ubica en el rango de 0.5 a 0.6, valores muy altos de desigualdad a nivel internacional (Solimano, 2021a)⁶. Esta desigualdad experimenta cierta reducción (con bajas del Gini) en los años 1871 - 1904, 1938 - 1950, 1960 -- 1973, 1990-97. En las últimas seis décadas la desigualdad de los ingresos alcanza sus niveles históricos más bajos durante el gobierno de Allende, pero se revierte a sus niveles más altos durante el régimen militar, para disminuir gradualmente en las décadas posteriores con el restablecimiento de la democracia. En efecto, el coeficiente de Gini de ingresos se eleva de 0,46 en 1970-73 a 0,54 en 1973-89 y se reduce la participación de los salarios en el ingreso nacional (Solimano, 2017a).

Para el periodo 2015-2023 el coeficiente de Gini de ingresos es cercano a 0,50 mientras el coeficiente de Gini de riqueza personal neta es mucho más elevado y se eleva a 0,70 (c.2020) de acuerdo con los cálculos de la Encuesta Financiera de Hogares del Banco Central de Chile. Además, el Gini de activos financieros (acciones, bonos, depósitos a plazo, cuentas de ahorro) es mayor que el Gini de riqueza total neta (Solimano, 2016 y 2017a)⁷.

Podemos identificar los siguientes factores que contribuyen y reflejan la elevada y persistente desigualdad económica en Chile (Solimano, 2012 y 2017a; Rodríguez Weber, 2017; Larrañaga, 2001):

- (a) *proceso de acumulación por desposesión* (Harvey, 2003) (privatizaciones), concentración de la propiedad de activos físicos y financieros en posesión de pequeñas elites económicas acompañada de alta participación de mercados. Esto afecta tanto la distribución de riquezas (stocks) como de ingresos (flujos).
- (b) *ley laboral pro-capital* que impide la negociación ramal de remuneraciones, acompañada de la debilidad y atomización de las organizaciones sindicales y pérdida de los derechos laborales de los trabajadores que les impiden negociar, con

- efectividad, salarios mas altos y recibir una mayor proporción de las ganancias de productividad de las empresas, alterando la distribución funcional del ingreso en favor del capital.
- (c) *ausencia de un sistema tributario progresivo* que grave proporcionalmente mas a las rentas mas altas y corrija efectivamente la desigualdad del ingreso disponible.
 - (d) *inexistencia de un impuesto al elevado patrimonio* en sectores con alta capacidad de ahorro y acumulación de activos.
 - (e) *educación privatizada y estratificada* en su acceso por el nivel socioeconómico de las familias, con una insuficiencia persistente de los recursos que van a la educación publica que, históricamente, ha jugado el rol de ser un mecanismo igualador de oportunidades en la sociedad.
 - (f) *altas rentas monopólicas* obtenidas por empresas operando en sectores con limitada competencia (banca, AFP, ISAPRES, recursos naturales).

UN PROCESO AHORRO-INVERSIÓN FUNCIONAL A LA REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DEL TRABAJO HACIA EL CAPITAL

Un tema escasamente discutido en las evaluaciones del modelo chileno es la conexión existente entre el proceso ahorro-inversión que regula el proceso de crecimiento y los mecanismos de generación y persistencia de la desigualdad. Se puede afirmar que la elevación del nivel de ingreso per cápita de las ultimas décadas ha sido posible por la presencia de un proceso ahorro que *extrae excedentes a los sectores asalariados* para transferirlos al capital, la gran empresa y el sistema financiero de forma de asegurar una fuerte elevación de tasa de ganancia del capital. Hay tres mecanismos para reorientar el excedente económico en esta dirección:

(I) *Salarios modestos*. Las altas tasas de retorno al capital invertido han sido posible, entre otras cosas, porque es posible pagar salarios modestos a los trabajadores, que han sido un sector debilitado crónicamente tras décadas de un sindicalismo disminuido y por una legislación laboral pro-empresa. Lo anterior ha permitido al capital (empresas) apropiarse del grueso de las ganancias de productividad

y disminuir la participación del trabajo en el ingreso nacional. Dos factores adicionales que permiten abaratar el coste de la mano de obra es la existencia de persistentes excedentes de mano de obra en el mercado laboral local y el aumento de la inmigración de tipo laboral que eleva la fuerza de trabajo disponible al sector productivo (Solimano, 2013). Cabe notar que el excedente de mano de obra disponible para el sector de empresas no solo se refiere al desempleo abierto, sino que también corresponde a fuerza de trabajo empleada en el sector informal de la economía, en que las personas mantienen ocupaciones precarias sin contrato legal, sin seguridad social y seguro médico. También hay que agregar el fenómeno de la subcontratación y de la provisión de trabajadores precarizados por parte de empresas contratistas de mano de obra.

(II) *Ahorro forzado vía sistema de pensiones de capitalización.* Un mecanismo de transferencia de ahorro desde el sector asalariado a las grandes empresas se asocia a la operación del sistema previsional de capitalización individual vigente desde 1981 (Solimano, 2017b y 2021)⁸. El sistema de pensiones funciona deduciendo mensualmente de la planilla salarial una contribución que es depositada en cuentas individuales de pensiones administradas a cargo de una comisión por las AFP privadas. Estos depósitos, a su vez, son invertidos por estas compañías en la compra de bonos, acciones y otros instrumentos financieros emitidos por el sector corporativo y los bancos lo que provee, en forma sostenida y asegurada, un enorme volumen de recursos financieros a empresas, bancos, compañías de seguros y otros intermediarios financieros. El arreglo existente para el destino del ahorro previsional es muy ventajoso para los grupos económicos y para los accionistas controladores de las AFP, pero mucho menos favorable para los millones de pensionados que reciben menguadas pensiones del sistema (ver Solimano, 2017 b y 2021).

(III) *Sistema tributario pro-empresa.* El sistema tributario chileno descansa, en lo grueso, en la tributación indirecta (IVA e impuestos específicos) para recaudar sus ingresos. La contribución de la tributación directa (impuestos al ingreso que generalmente tienden a ser progresivos), es muy inferior en términos relativos a

la que registran, por ejemplo, los países de la OCDE. El sistema tributario chileno es favorable a las empresas y provee un conjunto de exenciones llamadas “gastos tributarios” que liberan del pago de impuestos a distintas actividades empresariales. Un caso especial es el bajo nivel de tributación de royalty de la gran minería privada del cobre dominada por empresas nacionales y extranjeras.

DEMOCRACIA ECONÓMICA PARA CHILE: UNA TRANSFORMACIÓN NECESARIA

Los principios de la democracia económica promueven la equidad en la propiedad de los activos productivos y financieros de la economía, una mayor participación del sector de trabajadores y empleados en las decisiones de las empresas y una distribución razonablemente equitativa de las ganancias de productividad y el excedente económico que genera una economía en crecimiento. En una sociedad organizada en torno a los principios de una democracia económica hay un justo balance entre el pago al capital productivo y la remuneración al trabajo, considerando este último como fuente principal de generación de valor en la economía (Solimano, 2022). En este nuevo modelo, los sectores sociales, las actividades culturales y productivas de carácter estratégico son, principalmente, de propiedad pública (no necesariamente estatal) y se guían por valores diferentes al lucro privado promoviendo valores de solidaridad y sustentabilidad. Adicionalmente la democracia económica promueve la activa participación ciudadana, a nivel personal y colectivo, en las decisiones económicas, sociales e institucionales que las afectan. Lo anterior va desde participación de trabajadores y empleados en las empresas y lugares de trabajo, participación ciudadana en municipios y gobiernos locales, voz en las políticas macroeconómicas que involucran medidas de austeridad (corte de empleos públicos, alzas de precios de alimentos, reducción de presupuestos sociales), suscripción de acuerdos económicos internacionales de comercio e inversión, privatizaciones de empresas, supervisión social de los bancos centrales y otras áreas (Cumbers, Master, Cabaco and White, 2019 y Solimano, 2022).

En el Chile actual, las principales decisiones económicas, ya sean públicas o privadas, se toman, fundamentalmente, por instituciones con gran poder y con mínimos requerimientos de rendición de cuentas a la ciudadanía por sus acciones. Entre ellas encontramos: (I) el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, este último un ente autónomo supuestamente independiente de presiones públicas o privadas. Estas dos instituciones están generalmente manejadas por tecnocracias económicas con alto poder decisorio y mínimo control social; (II) por un parlamento de baja credibilidad en la ciudadanía, sujeto a permanentes acusaciones de permeabilidad a la influencia del lobby en la aprobación de las leyes de la República, (III) por las grandes empresas y conglomerados económicos que deciden, sin mayor escrutinio público, temas claves como políticas de inversión, las condiciones laborales en las empresas, remuneraciones de los gerentes generales, los mandos medios y los trabajadores, la ubicación de sus plantas productivas, la forma de relacionarse con comunidades locales y los impactos ambientales de sus operaciones y proyectos (Solimano, 2013). La mayor parte de estas decisiones en el sector privado son tomadas en la conveniente opacidad de los directorios corporativos, por gerentes y bien remunerados directores que representan a un pequeño grupo de accionistas con posición propietaria dominantes.⁹ Es interesante preguntarse cuántos representantes de los trabajadores y de la sociedad civil hay en los directorios de las AFP, que manejan los fondos previsionales de millones de chilenos y que no sienten ninguna necesidad de otorgarle voz y voto a los afiliados en estos directorios. En otro ámbito, ¿cuánto saben los chilenos sobre el monto de los presupuestos asignados a las Fuerzas Armadas cada año? ¿Cuánto influyen las personas, no sólo los políticos, en el parlamento, en los recursos destinados a la salud, la educación y el transporte público? ¿Cuánto conocen los chilenos de las políticas de las empresas de cobre, principal recurso natural del país? ¿Cuan participativos son los gobiernos locales? Es evidente que vivimos una sociedad con un claro *déficit democrático*.

RECUADRO: QUE ES LA DEMOCRACIA ECONÓMICA?

La idea de la *democracia económica* (DE)¹⁰ es extender los principios de la toma de decisiones de una democracia que son considerados admisibles en el terreno de la *política* al ámbito de la *economía*. La democracia económica centra el foco de atención en el *diseño* de instituciones económicas y mecanismos reales de participación social, manteniendo un interés en los importantes temas de la desigualdad social, justicia distributiva y cooperación social. Se promueve una mayor participación social en el lugar de trabajo donde se genera la producción y define la distribución de ingresos entre el trabajo y el capital. La teoría de la DE reconoce los distintos roles que juegan los individuos, en forma simultánea, dentro de una sociedad: son *ciudadanos* con derechos políticos y obligaciones que intervienen, con variada influencia, en las políticas públicas y en la definición de contratos sociales; al mismo tiempo son *consumidores* en el mercado; son *dueños, administradores de empresas y trabajadores* en las fábricas. Las personas también poseen *activos* como viviendas, instrumentos financieros y capital físico (Dahl, 1985; D'Art, 1992 y Rotshchild, 2000).

El teórico político norteamericano Robert Dahl destacó la asimetría observada entre lo que es considerado *legítimo* para un individuo como ciudadano y lo que es admisible para ese individuo en el ámbito de la economía. Mientras se asume que las personas tienen derechos políticos y voz en una democracia para elegir sus representantes en el gobierno central, el parlamento y los municipios, aquellos derechos generalmente no existen en el lugar de trabajo. En la mayoría de los casos, la empresa típica es una entidad jerárquica y autoritaria donde los empleados tienen influencia, por lo general bastante mínima, sobre la gestión de su lugar de trabajo (Freeman y Kleiner, 2000). Dahl se hacía en el contexto norteamericano la siguiente pregunta: ¿Por qué los ciudadanos Estadounidenses, activos promotores de la democracia política, tienen tan poca democracia económica y autogestión laboral?

Como consumidor, el individuo puede ejercer su poder de decisión económica—el que es proporcional a su nivel de ingresos

y riquezas—a través de la “opción de salida (*exit option*) ” es decir comprar *otro* bien en otra tienda. Albert Hirschman (1970) en su famoso libro *Salida, Voz y Lealtad* (*Exit, Voice and Loyalty*) distingue tres principales formas que tiene un individuo de expresar sus preferencias tanto económicas como políticas: (I) la *salida* (*exit*), es decir una acción privada expresada principalmente en el mercado, en la decisión de comprar un producto en otra tienda, emigrar a otro país, o cambiar de ocupación dentro de su país; (II) el ejercicio de la *voz y organización* en partidos políticos y sindicatos para alcanzar *metas colectivas*; y (III) *lealtad*, que fomenta a las personas quedarse en las empresas, organizaciones y países en los que pertenecen confiando en lo que decidirán sus líderes y administradores.

En la mayoría de las economías capitalistas hay un *gobierno de minoría en la economía* por parte de los dueños del capital (la clase capitalista) lo que autores en el tema consideran puede ser un riesgo mayor para la democracia que un *gobierno de “dictadura de la mayoría” en la política*, un peligro del que ya había alertado Alexis de Tocqueville (1961 [1835]). En este sentido para alcanzar la igualdad política sería necesario alcanzar una razonable (equidad) igualdad económica (Mayer, 2001).¹¹

Es claro que, como se ha mencionado, existe una contradicción bastante evidente entre la democracia política y la democracia económica: aunque hay consenso de que se deben realizar elecciones regulares de las autoridades políticas en ciertos intervalos de tiempo este consenso no se extiende al lugar de trabajo el que puede ser considerado como un *espacio autoritario* donde los trabajadores contratados tienen que obedecer las reglas definidas por los gerentes y dueños de las empresas. A menos que una empresa sea una cooperativa o una unidad auto-gestionada o existan representantes de los trabajadores en los directorios o mesa de asesores—como ocurre en Alemania y Suecia—los trabajadores en general *no* pueden elegir a sus administradores. Así los *dictados del capital* sobre la organización de la producción se imponen por sobre la capacidad deliberativa de los trabajadores, generando una *alienación y desafección* del trabajador. Por otra parte, los defensores de los

derechos del capital argumentan que este poder de decisión de los dueños del capital y/o sus delegados es necesario para asegurar la productividad en el uso de este recurso y su asignación eficiente en la economía. Una discusión abierta.

REFLEXIONES FINALES

El Estado Neoliberal chileno que se impuso en la década de 1970 bajo la dictadura militar substituyó el Estado Desarrollista que prevalecía desde la década de 1940 generando arreglos institucionales funcionales a la preservación del modelo económico neoliberal. Sin embargo, este sistema institucional ha sido sujeto a fuertes tensiones sociales propias de una sociedad desigual y excluyente. La reforma de este Estado a través de cambios legales graduales y parciales ha sido el mecanismo adoptado desde 1990 con el retorno a la democracia. Sin embargo, la institucional heredada se ha mantenido prácticamente inalterada en las sensibles áreas de la educación, la salud y las pensiones, las relaciones laborales y la privatización de la economía. Por otra parte la búsqueda de un consenso para alcanzar una nueva constitución ha resultado difícil de lograr hasta ahora y es un proceso que sigue incierto en cuanto a sus resultados finales.

Una reforma económica y social que avance en la superación del neoliberalismo debe compatibilizar el crecimiento económico con la desconcentración territorial, una menor desigualdad de ingresos y riquezas, la protección de los recursos naturales y la promoción de la democracia económica a distintos niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHER, R. (1995). *Economic Democracy. The Politics of Feasible Socialism*. Oxford and London. Oxford University Press.
- ARNESON, R. (1993). "Democratic Rights at National and Workplace Levels" in D. Copp, J. Hampton and J. E. Roemer (eds.) *The Idea of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 118-148.
- COLE, G. D.H. (1919). *Self-Government in Industry*. London: C. Bell.

- CUMBERS, A.R. MASTER, S. CABACO and M.J. WHITE (2019). "Reconfiguration Economic Democracy: Generating New Forms of Collective Agency, Individual Economic Freedom and Public Participation" *Work, Employment and Society*, pp. 1-18.
- CRISTI, R. y RUIZ TAGLE, P. (2014). *El constitucionalismo del miedo*. Chile: Editorial LOM.
- DAHL, R.A. (1985). *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press, Berkeley.
- _____, (1984). "Democracy in the Workplace: Is it a Right or Privilege?", *Dissent*, Vol. 31, No. 1. pp 54-60.
- D'ART, D. (1992). *Economic Democracy and Financial Participation; A Comparative Study*. London and New York: Routledge.
- ESPINOZA, J.G. and A.S. ZIMBALIST (1981). *Economic Democracy: Worker's Participation in Industrial Firms, 1970-1973*. Academic Press.
- FREEMAN, R.B. and KLEINER, M.M. (2000). "Who Benefits more from Employees Involvement: Firms or Workers?", *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 2.
- HARVEY, D. (2003). *The New Imperialism*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- HIRSCHMAN, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- HUNEEUS, C. (2016). *El régimen de Pinochet*. Chile: Editorial Taurus.
- _____, (2014). *La democracia semi-soberana*. Chile: Editorial Taurus.
- LANE, R.E. (1985). "From Political to Industrial Democracy?", *Polity*, Vol. 17, No. 4, pp. 623-648.
- LARRAÑAGA, O. (2001). "Distribución de ingreso: 1958-2001". En Ffrench-Davis, R; Stallings, B. (ed.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Chile: Editorial LOM.
- MAYER, R. (2001). "Dahl and the Right to Workplace Democracy", *The Review of Politics*, Vol. 63, No. 2, pp. 221-247.

- O'DONNELL, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Argentina: Editorial de Belgrano.
- O'NEILL, M. (2008). "Three Rawlsian Routes to Economic Democracy", *Revue of Philosophie Economique*, Vol. 8, No. 2, pp. 29-55.
- RODRÍGUEZ WEBER, J. (2017) *Desarrollo y desigualdad en Chile, 1850-2009. Historia de su Economía Política*. Chile: Dibam, Centro de Investigaciones Barros Arana.
- ROTHSCHILD, J. (2000). "Creating a Just and Democratic Workplace: More Engagement, Less Hierarchy". *Contemporary Sociology*, Vol.29, No. 1. pp. 195-213.
- SOLIMANO, A. (2022) *Economic and Political Democracy in Complex Times*. History, Analysis and Policy, Routledge, London, and New York.
- _____, (2021) *The Rise and Fall of the Privatized Pension System in Chile. An International Perspective*. Anthem Press, London & New York.
- _____, (2017a) *Global Capitalism in Disarray. Inequality, Debt and Stagnation*. Oxford University Press.
- _____, (2017b). *Pensiones a la chilena*. Chile: Catalonia. Santiago.
- _____, (2016) "Is Inequality Really Declining in Latin America? Evidence on Income, Wealth and the Social Structure" International Center for Globalization and Development, CIGLOB Working Paper # 26.
- _____, (2015). *Elites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____, (2014a). "The Paradoxes of Chilean Economic Development: Growth, Inequality, deindustrialization and sustainability risks" chapter 12 in A. Hansen and U. Wethal, editors, *Emerging Economies and Challenges to Sustainability*, Routledge (with Marianne Schaper).
- _____, (2014b). *Economic Elites, Crises, and Democracy. Alternatives Beyond Neoliberal Capitalism*. Oxford University Press.
- _____, (2013). "Democracia Económica para Superar el Neoliberalismo" International Center for Globalization and Development, CIGLOB Working Paper # 17.

- _____, (2012). *Capitalismo a la Chilena*. Chile: Editorial Catalonia, Santiago.
- SOLIMANO, A. and G. ZAPATA-ROMAN (2024). *Chilean Economic Development under Neoliberalism. Structural Change, High Inequality and Environmental Fragility*. Cambridge University Press, (forthcoming).
- TOCQUEVILLE, A. de (1961 [1835]). *Democracy in America*, 2 vols. New York: Schocken Books.

NOTAS

¹ Se agradecen los comentarios del profesor Patricio Herrera a una primera versión de este artículo.

² AFP=Administradoras de Fondos de Pensiones.

³ En la economía neoclásica, los precios relativos y mecanismo de mercado deben guiar la asignación de recursos y el proceso de ahorro e inversión, por lo que las políticas sociales deben evitar distorsionar los precios relativos a través del uso de subsidios de precios para los bienes de consumo básico, subsidios para la vivienda, la educación y la fijación de precios a la hora de entregar servicios sociales

⁴ El régimen militar se inspiró para la constitución de 1980 en las teorías de Friedrich Hayek, quien visitó Chile y se reunió con Pinochet (Hayek se comunicaba regularmente con el autócrata Oliveira Salazar de Portugal). Para Hayek era preferible una sociedad autoritaria que se guiara por políticas liberales en lo económico (una suerte de dictadura pro-mercado) que una democracia sin mayor “libertad económica” (democracia estatista). Estas nociones se ajustaron muy bien a las ideas de los Chicago Boys y al deseo de Pinochet de perpetuarse en el poder. Así, la dictadura construyó un entramado institucional que restringía, constitucionalmente, la deliberación democrática.

⁵ En contraste con otros países no existen en Chile, periódicos de circulación diaria de tendencia política de centro o de izquierda (o al menos independientes). Hay libertad de prensa (formal) pero no diversidad de prensa en Chile.

⁶ A nivel cuantitativo las estimaciones disponibles muestran que mientras el Gini de ingresos de América Latina y el Caribe c.2015-2018 era de 0.46 el Gini de riqueza neta (activos financieros mas activos físicos menos deuda) era cercano a 0.80, es decir casi el doble más alto. Una regularidad empírica es que los activos están mucho mas concentrados que los ingresos. Un dato adicional es que mientras la participación del 1% mas rico en el ingreso nacional es de 20%, (promedio para América Latina) la participación promedio del 1% más rico en la riqueza se ubica en el rango de 35-45%.

⁷ La riqueza personal se define como la suma de la riqueza física como propiedades, tierra, vehículos, obras de arte, joyas mas la riqueza financiera constituida por acciones, bonos, depósitos bancarios, oro y otros activos mantenida por las personas. A su vez la riqueza neta es la riqueza bruta total menos los pasivos (deudas) de las personas. En América Latina y en el mundo la desigualdad de la riqueza (Gini de riqueza personal) es substancialmente mayor que la desigualdad de los flujos de ingresos (sueldos y salarios, intereses, dividendos, rentas), Gini de ingresos.

⁸ Las Fuerzas Armadas tienen un sistema público propio de jubilación (y salud). A pesar de que el sistema de capitalización de AFP fue impuesto en 1981 durante el régimen militar de la época las Fuerzas Armadas no entraron al nuevo sistema de AFP.

⁹ Para la experiencia de participación de trabajadores en las empresas del área social en el gobierno de Allende (1970-73) ver Espinoza y Zimbalist (1981).

¹⁰ Para referencias bibliográficas del concepto de democracia económica ver Solimano (2022, 2013), también Cole (1919), Dahl (1984, 1985), Lane (1985), Archer (1995), Arneson (1993) y O'Neill (2008).

¹¹ Como resultado, la relevancia de su trabajo yace en el esfuerzo en reestablecer un equilibrio entre la política y economía a través de la introducción del proceso democrático en el lugar de trabajo, ya que aunque la democracia es la norma en el Estado, el autoritarismo prevalece en la economías de empresas, dado que la mayoría de empleados están sujetos a reglas sobre las que tienen poco o nada de voz e influencia (Mayer, 2001).

Fecha recepción: 20 de mayo 2023

Fecha aceptación: 15 de junio 2023

Fecha versión final: 25 de junio 2023