

## ***Devenir de la política de la desigualdad en Chile: de la dictadura al estallido de octubre***

### ***Evolution of the Politics of Inequality in Chile: from the Dictatorship to the October Outburst***

**Carlos Alberto Díaz González Méndez\***

Recibido: 18 de octubre de 2021

Aceptado: 24 de mayo de 2023

#### **RESUMEN**

Este artículo analiza el devenir de la política de la desigualdad en Chile considerando la categoría pareada de ciudadano/no ciudadano para explicar los contrastes sistemáticos y duraderos en las experiencias de inclusión, libertad e igualdad de la sociedad chilena. Asimismo, reflexiona acerca de cómo los desgastes en los mecanismos de adaptación a la desigualdad, es decir, todos aquellos procedimientos, rutinas cotidianas y relaciones valoradas al interior de las asimetrías existentes, permitieron la emergencia de las movilizaciones sociales de finales de 2019. La estrategia metodológica utilizada recupera las categorías teóricas de la desigualdad persistente de Charles Tilly para construir supuestos de investigación que fueron sustentados a través de revisiones bibliográficas y hemerográficas.

**Palabras clave:** desigualdad persistente; política de la desigualdad; ciudadanía; movilizaciones sociales.

#### **ABSTRACT**

This article analyzes the evolution of the politics of inequality in Chile, considering the dichotomous category of citizen/non-citizen to explain the systematic and lasting contrasts in the experiences of inclusion, freedom, and equality in Chilean society. Likewise, it reflects on how the wear and tear in the mechanisms of adaptation to inequality, that is, all those procedures, daily routines, and relationships valued within the existing asymmetries, allowed the emergence of the social mobilizations of late 2019. The methodological strategy used recovers Charles Tilly's theoretical categories of persistent inequality to build research assumptions substantiated through bibliographic and newspaper reviews.

**Keywords:** persistent inequality; politics of inequality; citizenship; social mobilizations.

---

\* Universidad Iberoamericana, México. Correo electrónico: <carlos.diaz@ibero.mx>.

## Introducción

A partir del modelo teórico de la desigualdad persistente planteado por Charles Tilly, este artículo analiza el devenir de la política de la desigualdad en Chile, considerando la categoría pareada ciudadano/no ciudadano para explicar los contrastes sistemáticos y duraderos en las experiencias de inclusión, libertad e igualdad de la sociedad chilena y las razones por las que fueron interpelados por las movilizaciones sociales de 2019. Si bien es vasta la literatura sobre las causas e implicaciones de la desigualdad, mi análisis explora una perspectiva más integral, al buscar comprender tanto su durabilidad como la emergencia de las movilizaciones sociales de octubre de ese año mediante la interacción histórica de mecanismos que, previstos por la teoría, han condicionado el ejercicio sustantivo de ciudadanía.

El marco teórico al que se ciñen las siguientes reflexiones da cuenta de una forma concreta de desigualdad denominada: política de la desigualdad. La trayectoria de esta política se rastrea desde el periodo de la dictadura (1973-1990) hasta los gobiernos posteriores a la recuperación de la democracia con dos propósitos: *a*) exhibir la relación de los mecanismos de acaparamiento de oportunidades y explotación laboral que mantienen vigentes las asimetrías en el ejercicio de ciudadanía; *b*) explicar cómo la emergencia de las movilizaciones sociales de finales de 2019 proviene de los desgastes en los mecanismos de adaptación a la desigualdad.

El recorrido del texto inicia con dos apartados dedicados a la discusión teórica sobre la categoría ciudadano/no ciudadano y su conexión con los mecanismos que dan vida a la política de la desigualdad. Se aborda una noción de ciudadanía que alejada de concepciones normativas opta por recuperar una dimensión sociológica para articularla de manera coherente con los mecanismos de la desigualdad. El mecanismo de acaparamiento de oportunidades es analizado en el derrotero de la política fiscal; el de explotación hace lo propio con la evolución de la política laboral, mientras que el de adaptación a la desigualdad se coloca para abordar las movilizaciones sociales de 2019. Considerando los mecanismos de la desigualdad, la distinción ciudadano/no ciudadano y el contexto histórico chileno, el análisis parte de tres grandes supuestos:

- 1) Durante la dictadura, la política de la desigualdad se apoyó en dos dispositivos de inclusión/exclusión que exhiben lo que Tilly (2000) ha denominado acaparamiento de oportunidades. Estos dispositivos se materializaron en repertorios de acción política y en el diseño de nuevas instituciones que, en conjunto, fueron desplegadas de manera secuencial y progresiva sobre la política fiscal y laboral. Se trata de incursiones estratégicas en el Ministerio de Hacienda y en la regulación de las relaciones laborales y su capacidad de politización social. El despliegue estratégico ocurrió en distintos momentos y atrajo consecuencias económicas importantes en términos de la (re)distribución económica. Un primer dispositivo, ya muy conocido, se refiere a

- la concentración del poder que devino de la supresión de la institucionalidad democrática previa al golpe de Estado de 1973, de la proscripción de la disidencia política en cualquiera de sus expresiones —partidos, organizaciones de base, sindicatos— pero, sobre todo, de la inclusión de militares y empresarios en las decisiones de política pública relacionadas con reformas económicas, fiscales y laborales. Un segundo dispositivo estuvo orientado a controlar el alcance de los contrapesos políticos en la etapa del retorno a la democracia, cobró vida con el pacto político que acompaña la transición; en él, se excluyeron los cambios al modelo económico neoliberal y fueron delineadas reglas para dificultar reformas a la constitución, asegurar la competencia política restringida, la sobrerrepresentación de partidos de derecha en el legislativo y la designación de senadores vitalicios.
- 2) La política de la desigualdad utiliza mecanismos de adaptación y emulación para funcionar, estos se expresan en relaciones sociales de inspiración neoliberal, que fueron muy valoradas en las asimetrías económicas existentes que exhibe la sociedad chilena. Se trata de las capacidades individuales, la competencia entre las personas y la educación, que suelen ser vistas como medios para mejorar la experiencia de ser ciudadano, es decir, apuestas que crean la ilusión de incrementar las experiencias de libertad, igualdad e inclusión de las personas.
  - 3) Los mecanismos de adaptación y emulación de la desigualdad se fueron debilitando desde el 2001 a través de resistencias que rebasaron la esfera individual desembocando en movilizaciones estudiantiles que después abrieron paso a otras de mayor envergadura. Su relevancia para el contexto en el que se planteó la necesidad de una nueva constitución radica en el frecuente cuestionamiento hacia relaciones valoradas de corte neoliberal que operan en las desigualdades existentes, en especial, en las del sistema educativo y la contradicción esencial que le es inherente: restringir la posibilidad de desarrollar capacidades individuales para poder competir y, al mismo tiempo, promover la exigencia moral de contar con ellas para mejorar la existencia real de ciudadanía.

### ***Ciudadano/no ciudadano: una categoría para el análisis de la desigualdad persistente***

Interrogar a la desigualdad en Chile implica reconocer que es un fenómeno constante, vigente y de larga duración, cuya investigación requiere interrogar cómo y por qué logró instalarse entre la sociedad chilena. De acuerdo con Charles Tilly (2000), la *distinción* es el basamento desde el que se construye la teoría de la desigualdad persistente, cobra vida a través de las denominadas *categorías sociales pareadas*, cuyo funcionamiento diferencia

y distancia a individuos, colectivos, grupos y sectores sociales. Las distinciones son fundamentales ya que, de acuerdo con el sociólogo norteamericano, la desigualdad persistente depende de la construcción, operación e institucionalización de dichas categorías; estas se configuran en múltiples situaciones reales y en presencia de un sinnúmero de dispositivos de inclusión/exclusión que monopolizan y regulan el acceso a bienes y recursos de todo tipo (Tilly, 2000).

Para estudiar cualquier desigualdad social es indispensable entonces contar con una distinción y la distinción clave en la desigualdad de las sociedades contemporáneas que de algún modo organizan su vida política y social con arreglo a la democracia, descansa sin duda en la categoría pareada de ciudadano/no ciudadano.

Construir una categoría pareada colocando en el centro al ciudadano tiene una razón teórico-metodológica de peso, pues permite explorar la especificidad de política de la desigualdad en un país como Chile. La política de la desigualdad es un caso especial de funcionamiento y producción de esta e implica el control gubernamental en la extracción, apropiación, expropiación y asignación de recursos entre distintos sectores sociales, así como la protección de ventajas de unos en detrimento de otros (Tilly, 2000). La protección de ventajas está asociada, entre otras cosas, con la manera en que los gobiernos permiten y promueven el acaparamiento de oportunidades protagonizado por grupos políticos y económicos posicionados estratégicamente dentro y fuera del Estado y dentro y fuera del sistema político.

Los elementos que componen la política de la desigualdad atraviesan experiencias concretas de ciudadanía, esto es, el control en la extracción, apropiación, expropiación y asignación de recursos modulan las dinámicas y conflictos de pertenencia sociopolítica y sociocultural de las personas a distintas comunidades organizadas; las experiencias individuales y/o colectivas de libertad e igualdad en todos los planos de la vida social; la configuración de identidades, sujetos sociales y actores políticos; los niveles de inclusión en la toma de decisiones públicas trascendentes; la posesión y goce de bienes y recursos; las formas de relación con los poderes políticos formales y su participación sustantiva dentro de ellos; el tipo de atención gubernamental a múltiples necesidades y el andamiaje jurídico que procesa selectivamente rasgos de todos y cada uno de los aspectos anteriores.

La categoría pareada de ciudadano/no ciudadano —al igual que cualquier otra distinción relacionada con la desigualdad persistente— supone fronteras parciales constituidas por relaciones sociales sobre las cuales no se tiene mucho control y determinan quiénes tienen acceso a una red y a sus recursos (Tilly, 2000). La concepción de ciudadano con la que está construida la categoría pareada establece relaciones sociológicas muy puntuales en una apuesta que rebasa aquellos elementos jurídicos y políticos meramente formales, que remiten a escenarios ideales y normativos en los que se diluye la complejidad y conflictividad sociopolíticas siempre presentes en la existencia real de ciudadanía. La distinción ciudadano/no ciudadano atiende a una realidad histórica en Chile, que confronta experien-

cias asimétricas en el ejercicio de derechos y sobre las cuales se posan distintas maneras de comprender el significado de la ciudadanía. Por un lado, la noción dominante y liberal enfocada en la consecución individual de la libertad y la igualdad que concede estrictamente el Estado en el marco de sus leyes e instituciones públicas y que posee una fuerte apuesta para que sean satisfechas en el mercado. Dicha perspectiva deviene de una constitución con carácter neoliberal impuesta por la dictadura en 1980. Como lo señala Dagnino (2005), en países donde hubo una implementación temprana, sistemática y virtualmente consensuada del modelo neoliberal, las definiciones predominantes de ciudadanía siguen líneas liberales y el Estado ha sido la fuerza principal detrás de tales definiciones. En este contexto, el neoliberalismo establece una conexión seductora entre ciudadanía y el mercado. Ser ciudadano es entonces la integración individual al mercado, como consumidor y como productor (Dagnino, 2005).

Por otro lado, la ciudadanía también alude a ese entramado de necesidades, reivindicaciones y planteamientos no reconocidos y/o marginados por los poderes políticos formalmente establecidos, es decir, apunta a un conjunto de privaciones de derechos en los que obran expresiones colectivas ignoradas. Considérese que en el modelo liberal de ciudadanía, el otorgamiento de derechos para unos conlleva a que otros no los tengan, los otros quedan excluidos como sujetos ciudadanos, por lo que *adentro* y *afuera* se definen por lugar de nacimiento, color de piel, género, nivel educativo, ingresos, lengua, religión o preferencia sexual (Romo, 2019). Los sectores sociales en privación de derechos son entonces esos no ciudadanos chilenos que, sin embargo, comenzaron a interpelar la desigualdad con mayor vigor a partir de las protestas estudiantiles de 2001. En ese contexto, la noción de ciudadanía es relevante porque es reconocida como un arma crucial no sólo en la lucha contra la exclusión económica y la desigualdad, sino también por la ampliación de las concepciones dominantes de la política misma (Dagnino, 2005).

Dado el contraste entre la concepción liberal de ciudadanía y la exclusión que atañe a la no ciudadanía, la categoría ciudadano/no ciudadano se distancia de los atributos ideales y normativos que destacan la noción del bien común, los deberes u obligaciones de carácter cívico y el papel central del Estado como entidad omnipresente que monopoliza lo político, lo público y que, además, modula las bases de lo que está permitido, reconocido y legitimado respecto a la diversidad de expresiones de ciudadanía en la sociedad. En autores como Bottomore (2007: 37),

la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implican. Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones.

Alejada de esta mirada prescriptiva, Tilly (1995) sostiene que la ciudadanía es una especie de contrato, un lazo con una serie continua de transacciones entre personas y agentes de un Estado, en el que cada uno tiene derechos y obligaciones únicas en virtud de la pertenencia ya sea por nacimiento y naturalización. En todo caso, lo importante para la categoría ciudadano/no ciudadano está en los lazos, las transacciones y los contratos que evocan un carácter sociológico inicial para analizar la desigualdad persistente. Por lo tanto, la atención está puesta en las experiencias reales de ciudadanía que se observan, como lo apunta Turner (1993), en prácticas políticas, jurídicas, económicas y culturales que definen a una persona política, económica y culturalmente como miembro competente de la sociedad y en consecuencia, configuran el flujo de recursos que posee.

Esta idea de práctica social coloca el concepto de ciudadanía directamente en el debate sobre la desigualdad, las diferencias de poder y la clase social, porque los ciudadanos se ven obligados y necesariamente vinculados con el problema de la distribución desigual de los recursos en la sociedad (Turner, 1993); y es que en Chile —al igual que en el resto de América Latina— existe un contexto de desigualdad estructural histórica que ha provocado la insurgencia de demanda de ciudadanía de los más pobres (Romo, 2019). Por lo tanto, la base de la categoría ciudadano/no ciudadano supone que no se nace ciudadano, *la ciudadanía se hace*; el ser y sentirse ciudadano no es algo natural, sino el resultado de un proceso cultural en la historia personal del individuo y en la colectividad de una sociedad (Somers, 1999: 264).

En síntesis, la categoría ciudadano/no ciudadano relaciona una perspectiva de ciudadanía neoliberal y otra que señala a quienes han sido excluidos por la política de la desigualdad del Estado chileno y que se han movilizadopor conseguir derechos. La política de la desigualdad y su correspondiente categoría pareada buscan identificar desde el periodo de dictadura y hasta los gobiernos posteriores a la recuperación de la democracia, como han sido delimitadas brechas sistemáticas y duraderas a través de mecanismos de inclusión-exclusión que contrastan la experiencia social sobre múltiples situaciones de libertad e igualdad.

### ***Política de la desigualdad***

La política de la desigualdad es una forma de desigualdad persistente y como tal, mantiene una interacción teórica con cuatro mecanismos:

- 1) *Explotación*: actúa cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación del trabajo de personas ajenas a las que excluyen de todo valor agregado por ese esfuerzo.
- 2) *Acaparamiento de oportunidades*: actúa cuando los miembros de una red categóricamente circunscrita ganan acceso a un recurso que es valioso, renovable y está sujeto

a monopolio. En ese caso los beneficiarios no se valen de los esfuerzos de personas ajenas, sino que, al contrario, las excluyen del acceso.

- 3) *Emulación*: consiste en la copia de modelos organizacionales establecidos y/o el trasplante de relaciones sociales existentes de un ámbito a otro.
- 4) *Adaptación*: significa la elaboración de rutinas diarias que mantienen en su lugar los sistemas de desigualdad y depende de dos componentes: la invención de procedimientos que facilitan la interacción cotidiana y la elaboración de relaciones sociales valoradas alrededor de las divisiones existentes (Tilly, 2000).

Los primeros dos mecanismos —explotación y acaparamiento de oportunidades— son los que crean las desigualdades, pero lo hacen invariablemente apoyándose en categorías sociales pareadas, mientras que los dos restantes —adaptación y emulación— generalizan su influencia (Tilly, 2000). El acaparamiento de oportunidades y la explotación operan en el interior de la política de la desigualdad, porque la extracción y asignación de recursos está modulada por actores privilegiados que concentran ventajas en la toma de decisiones del gobierno y porque este último promueve modelos de explotación en función de los intereses de dichos actores.

Una forma de operacionalizar la relación teórica entre la política de la desigualdad, el acaparamiento de oportunidades y la explotación, es asumir que apuntan a un proceso de influencia abusiva protagonizado por élites que capturan instancias decisorias de política pública claves para la reproducción de la desigualdad (Cortés e Itriago, 2018). Por lo tanto, se refieren a secuencias de hechos encabezados por élites que al capturar los espacios de deliberación y toma de decisiones públicas, restringen derechos develando la realidad de los no ciudadanos. La captura expresa cómo en la política de la desigualdad, los actores difuminan el poder oficial y privado, transformando un sistema parcial o totalmente, para favorecer a una élite (Cañete, 2018). Así, el concepto de captura permite delinear las formas concretas en las que ocurre el acaparamiento de oportunidades. Por ejemplo, cuando los gobiernos extraen y asignan recursos o bien, cuando promueven y defienden modelos de explotación específicos.

En resumen, la política de la desigualdad es una forma de desigualdad persistente gracias a que es sistemática, duradera y sobre todo, gracias a que contiene una distinción básica: la categoría ciudadano no ciudadano, que interactúa con los cuatro mecanismos ya descritos arriba. En la política de la desigualdad, dicha categoría explica cómo la extracción y asignación de recursos públicos, junto con la manera en que el gobierno promueve, protege y modula el acaparamiento de oportunidades y la explotación laboral, alteran diferenciadamente la existencia real de ciudadanía.

La política de la desigualdad genera patrones de asimetrías que se expanden a otras áreas de la vida social gracias a los mecanismos de emulación y adaptación. Por lo tanto, el



impacto de la política de la desigualdad en las relaciones que constituyen al ciudadano concreto y que distingue a quienes tienen experiencias más estables y/o institucionalizadas de igualdad, libertad, inclusión y a quienes no, encuentran soporte en el discurrir de la vida diaria. Dicho de otro modo, la vigencia y mantenimiento de las asimetrías provocadas por la política de la desigualdad, dependen en mucho de cómo la emulación y la adaptación les brinden correspondencia y soporte en la cotidianidad.

La política de la desigualdad puede incrementar tanto las asimetrías, como la emulación y la adaptación en una sociedad se lo permitan. Sin embargo, cuando la adaptación deja de funcionar debido a que los elementos valorados alrededor de las divisiones sociales existentes son interpelados, entonces la copia de los patrones de relaciones desiguales va perdiendo fuerza y al hacerlo, disminuyen las posibilidades de que el acaparamiento de oportunidades y la explotación continúen bajo su misma dinámica, siendo así replanteados. El mecanismo de adaptación se desgasta cuando la desigualdad es interrogada y provoca resistencias cada vez más amplias, estas interrumpen la transmisión de patrones asimétricos de un lugar a otro, habilitando los espacios para la emergencia de movilizaciones sociales.

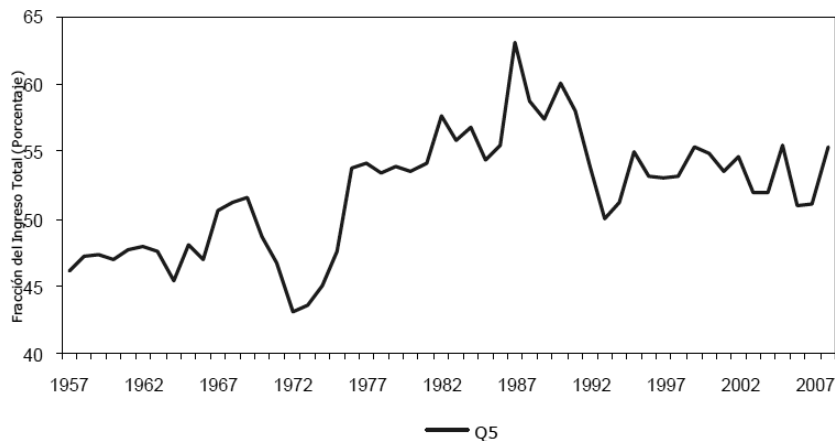
### ***Acaparamiento de oportunidades: la captura de la política fiscal***

Las asimetrías económicas que diferencian a ciudadanos y no ciudadanos en la sociedad chilena, es decir, las brechas en las experiencias de libertad, igualdad e inclusión, condicionadas fuertemente por la posesión de bienes materiales y recursos económicos, tienen su explicación en un proceso histórico de más de 46 años que inicia en la dictadura de Augusto Pinochet en 1973, se apoya en la constitución que impuso en 1980 y en la continuidad de ésta en los gobiernos posteriores a la recuperación de la democracia. Durante ese proceso, la dictadura jugó un papel clave en la política de la desigualdad, primero porque concentró el poder al suprimir las libertades y la institucionalidad democrática previa. Después, porque persiguió con fines de aniquilación a todas las disidencias políticas, lo que en su conjunto fraguó el contexto para transformar la política fiscal y la política económica favoreciendo la acumulación del capital.

Entre 1975 y 1993, Chile tuvo cinco reformas tributarias, las primeras tres ocurrieron en dictadura y sus efectos en la distribución económica son notables. “Mientras en la primera mitad de la década de los setentas se observa una reducción en el nivel de desigualdad, existe un aumento significativo desde la segunda mitad de los setentas” (Santos y Calvo, 2008). Específicamente, la participación del quintil más alto en el ingreso crece de 1973 a 1988, “es dicho quintil el que se lleva la mayor fracción del ingreso total” (Santos y Calvo, 2008), mientras que la participación del quintil más pobre se redujo de 7.6 % en 1969 a 5.2 % en 1978 y hasta 4.4 % en 1988 (Cámara de Diputados, 2004).



**Gráfico 1**  
Participación del quintil más alto en el ingreso total



Fuente: Santos y Calvo (2008).

El incremento en la desigualdad económica deriva de las características de la política fiscal en dictadura. Para Martner (1996), las reformas realizadas en 1975 definieron los rasgos básicos del nivel y la composición de la carga tributaria, además de introducirse el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que se transformaría en el eje del sistema fiscal; mientras que la reforma de 1984 redujo el Impuesto Sobre la Renta restándole progresividad al sistema de impuestos sobre las personas y disminuyó también, los de las utilidades a las empresas.

Las siguientes dos reformas fiscales muestran visos parciales de progresividad que influyeron en el comportamiento de la desigualdad económica. En concreto, “a fines de los años ochenta se produce una reducción en el índice de Gini, para alcanzar un nivel que permanece relativamente estable durante la década de los noventa” (Santos y Calvo, 2008). Los factores que mejoraron la distribución se deben en esencia a que la reforma fiscal de 1988, redujo el IVA de 20 % a 16 %, aunque disminuyó nuevamente la tasa aplicada a las utilidades (Martner, 1996). Será hasta la reforma de 1990 que el sistema adquiera mayor progresividad —a pesar de que el IVA llega a 18 %— pues se amplió la base del gravamen sobre los ingresos y crecieron las tasas a las utilidades devengadas por las empresas (Martner, 1996).

La reforma fue considerada exitosa porque proveyó una mayor recaudación, además de aumentar el IVA tocó otros cinco puntos: 1) amplió la base del impuesto a las ganancias desde las utilidades repartidas al total de las mismas; 2) incrementó la tasa del impuesto a las utilidades de 10 % a 15 %; 3) aumentó las tasas y endureció la base del impuesto personal al ingreso; 4) obligó a los sectores agrícolas, minero y de transporte a tributar con base

a renta efectiva antes que según el valor de la propiedad; y 5) eliminó diversas brechas en el impuesto a la renta (Larrañaga, 1995).

En general, los factores que caracterizan el periodo de dictadura en materia fiscal fueron la reducción de impuestos a la renta y a las ganancias de las empresas y la introducción del IVA como impuesto principal. La estructura tributaria se hizo marcadamente regresiva en el periodo de Pinochet, la recaudación provenía en más de 50 % de impuestos al consumo, en tanto que el aporte de los tributos de carácter progresivo, mostraron una sostenida tendencia a la baja (Fazio y Parada, 2010). No obstante, según Vergara (2010), los cambios en el impuesto sobre la renta en los años ochenta atrajeron una importante reducción en la tasa del impuesto a las ganancias corporativas y determinaron el auge de la inversión.

Con la recuperación de la democracia, el sistema tributario fue más progresivo en tanto aumentaron las imposiciones a las utilidades y se ampliaron las posibilidades de gravar los ingresos. Sin embargo, la preferencia del IVA por encima de los impuestos a los ingresos y a las ganancias continuó, algo que no es casual ni en el Chile de la dictadura ni en los gobiernos posteriores. En América Latina, este impuesto es el que más ha aumentado su recaudación desde 1990 a 2015 y es el que prioriza al Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la idea de una obtención rápida de recursos, pues se grava el consumo de bienes y servicios independientemente de la renta de la persona que los consume (Cañete, 2018). El problema es que el IVA impacta más en quienes menos ingresos perciben y mucho menos entre quienes más ganan, lo que produce asimetrías que distancian las experiencias de igualdad, libertad e inclusión de las personas, es decir, que separa a quienes pueden lograr ser ciudadanos y a quienes no.

Si bien los objetivos políticos y la orientación ideológica de los gobiernos tienen un impacto importante en la definición de las políticas tributarias (Oxfam *et al.*, 2017), la desigualdad los trasciende por las herencias institucionales que influyen en la trayectoria de los cambios en la política pública. Cambios que aparecen restringidos al marco de decisiones consolidado con anterioridad. En otras palabras, aunque las reglas de la tributación y distribución de recursos se modifican a lo largo del tiempo, conservan —como toda institución— gran parte de su historia sin estar totalmente cautivas de ella, por lo que reflejan el pasado y por lo que los cambios experimentados buscan que los nuevos conceptos no sean incompatibles con los anteriores (Peters, 2003).

En Chile, quienes gobernaron después de la dictadura se ubican al centro-izquierda del espectro político-ideológico —exceptuando los dos periodos de Sebastián Piñera—, sin embargo, el país sigue siendo el más desigual de la región. Un estudio del Banco Mundial (2014), sostiene que la reforma fiscal de 2014 definió cambios sustanciales en el sistema tributario que favorecieron mayor equidad en la distribución del ingreso y neutralidad en la

tributación sobre las rentas del capital,<sup>1</sup> también señala, efectos distributivos fuertemente concentrados en el extremo superior de la distribución del ingreso que se reflejan en un aumento sustancial de la carga efectiva del impuesto a la renta para el percentil más alto de esta distribución, sin embargo, el 1 % más rico posee más de 30 % del ingreso total en el país, esto es, el ingreso *per cápita* mensual de los 1 200 individuos más ricos equivale a más de 1 200 veces el ingreso *per cápita* de 99 % más pobre de la población (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013).

Sin duda, las políticas fiscales admiten matices entre cada gobierno, pero las reformas desde el retorno a la democracia muestran resultados exiguos en las asimetrías económicas. La desigualdad persiste en Chile aún con el retorno a la democracia dado que el acaparamiento de oportunidades sigue actuando sobre el sistema de extracción y asignación de recursos económicos. Dicho de otro modo, porque la política fiscal ha estado sobreexpuesta a la captura. La *captura de la política pública* como forma de acaparamiento de oportunidades produjo desigualdad en la dictadura a través de dispositivos de inclusión y exclusión habilitados por militares y empresarios que saltaron a la vida pública. Específicamente a las decisiones de política pública relacionadas con reformas institucionales en materia fiscal y privatizaciones que encontraron asidero hacia 1980 con la constitución impuesta por Pinochet.

La relación entre empresarios y militares, cobijada por nuevas reglas, resultó clave para las privatizaciones de las que emergieron grupos económicos con poder de decisión y, por lo tanto, para explicar la concentración económica. De acuerdo con Ossandón (2013), una tendencia que impactó profundamente la cartografía de la élite corporativa surge con las sucesivas olas de privatizaciones desarrolladas durante la dictadura militar y continuadas en los gobiernos siguientes: las privatizaciones, al mismo tiempo, consolidaron algunos grupos económicos tradicionales y permitieron la aparición de otros nuevos, pero, sobre todo, implicaron una fuerte tendencia a la concentración de la propiedad (Baño y Faletto, 1999). Desde entonces, existe un fuerte vínculo de la élite empresarial chilena con actores políticos del régimen autoritario (Silva, 1999).

Otro dispositivo de inclusión/exclusión estuvo orientado a controlar el alcance de los contrapesos políticos en la etapa del retorno a la democracia, cobró vida con el pacto que acompaña la transición. En él, se excluyeron los cambios al modelo económico neoliberal y fueron diseñadas reglas para dificultar reformas a la constitución, asegurar la competencia política restringida, la sobrerrepresentación de partidos de derecha en el legislativo y la designación de senadores vitalicios. Dicho dispositivo supuso también la integración de fi-

---

<sup>1</sup> La neutralidad es un principio básico inspirador de reformas fiscales (Paredes, 2005), supone que un impuesto no debe sobrepasar la capacidad contributiva del sujeto activo neutral y que tampoco, debe alterar el comportamiento de los agentes económicos (Valenzuela, 2007).

guras técnicas con experiencia política en puestos clave que controlaron la discusión sobre los temas tributarios y distributivos alejándolos de las presiones sociales a través de velos técnicos. Su influencia se observa en la estrategia exitosa de contención de demandas sociales que quitó presión social y política a la burocracia (Delamaza, 2013), sobre todo, en áreas de alta responsabilidad dedicadas a la conducción económica y fiscal que habrían sido ocupadas por directores de bancos y de empresas privadas.

Durante los dieciocho meses que Pinochet permaneció en el gobierno con posterioridad a la derrota en plebiscito, se ocupó de culminar el proceso de privatizaciones económicas y de dictar sin negociación alguna, las leyes orgánicas constitucionales que le permitían prolongar su régimen y que para ser modificadas requerirían de mayorías calificadas en el congreso (Delamaza, 2013). Presenciamos, así, un caso negativo extremo de cómo las constituciones políticas despliegan mecanismos de precompromiso y restricción elaborados por un cuerpo político con el fin de protegerse así mismo (Elster, 2002) y de cómo las constituciones no sólo limitan el poder, sino que también pueden crearlo, organizarlo y darle cierta dirección (Holmes, 1999).

Dentro del proceso de transición política hacia la democracia se repitió la fórmula estratégica de acción política y diseño de instituciones que operó en la captura de la política fiscal durante la dictadura, pero esta vez para proteger de cambios abruptos al modelo económico y garantizar la sobrerrepresentación de la derecha en el poder legislativo. La continuidad de las restricciones políticas de la democracia pactada favorecieron los vasos comunicantes entre las elites políticas y la alta conducción empresarial, dado el rol disminuido del Estado en materias económicas y su papel como promotor del crecimiento económico en manos privadas (Delamaza, 2013). La alianza de políticos y empresarios tuvo un incentivo adicional que contribuyó a su permanencia en el tiempo y que aseguró de algún modo la continuidad en la captura de la política fiscal: retirar de la agenda política el castigo por crímenes de lesa humanidad. En palabras de Holmes (1999), cuando eso sucede los organizadores de una nueva democracia pueden asegurarse la lealtad de las élites estratégicamente situadas: cooperación que resulta indispensable para una acertada transición de la dictadura.

Los dos dispositivos descritos trazan los contornos principales de la captura y advierten la presencia de actores en conflicto de interés organizados en alianza con motivaciones, estrategias y recursos que desbalancearon el poder político, haciendo su posesión muy desigual en la sociedad chilena. La naturaleza asimétrica del poder en ese periodo tendrá como resultado un crecimiento importante en la desigualdad económica. Según se consigna en los Anales de la República en Chile, los ministros de Hacienda y Economía —empresarios y militares con formación económica en la Universidad de Chicago— tuvieron nexos con grandes empresas y bancos, antes, durante y después de la dictadura, aunque estas carteras fueron ocupadas de manera inestable: casi cada dos años la junta militar cambió de titulares.

**Tabla 1**  
 Actores en conflicto de interés: ministros de Economía

Ministro/periodo	Vínculos con empresas	Vínculos financieros o bancarios	Aspectos políticos
Fernando Léniz Cerda (1973-1975)	Gerente general y presidente del periódico El Mercurio.		
Sergio Castro Spikula (1975-1976)	Presidente de la empresa metalúrgica Cintac Participó en la propiedad de Consorcio Periodístico de Chile (COPESA) Miembro del grupo inmobiliario ECSA	Director del Banco Edwards	Considerado líder de los Chicago Boys Consejero del Centro de Estudios Políticos
Pablo Baraona Urzúa (1976-1978)		Presidente del Banco Unido de Fomento, liquidado en la crisis de 1982.	
Roberto Kelly Vásquez (1978-1979)			Fue el nexo entre los economistas la Universidad de Chicago y el gobierno militar, recomendó el texto El Ladrillo que fue el plan de reformas que comenzó en 1973
Rolf Luders Schwarzenberg (1982)	Vicepresidente del Grupo Vial (1981) Presidente de Compañía Tecno Industrial (1975)	Vicepresidente del Banco Hipotecario de Chile (1978).	

Fuente: elaboración propia con base en los Anales de la República de Chile (s.f.).

**Tabla 2**  
 Actores en conflicto de interés: ministros de Hacienda

Ministro/ periodo	Vínculos con empresas	Vínculos financieros o bancarios	Aspectos políticos
Jorge Cauas (1974-1976)	Presidente de la Isapre Cruz Blanca (Institución de Salud Previsional) Presidente de Entel (Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.) (hasta 1990)	Director del Banco Central (1962-1968) Vicepresidente del Banco Central (1967-1970 y 1974)  Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial (1972-1973)  Presidente del Banco Santiago (1978-1982) Presidente de la Administradora de Fondo de Pensiones Provida (1981-1983) Director del Banco de Crédito e Inversiones Director de Axa Seguros Generales	
Hernán Büchi (1985-1989)	Director suplente de IANSA (Industria Azucarera Nacional S.A.) Director de la Compañía de Teléfonos (1978) Vicepresidente de CAP (Compañía de Acero del Pacífico), (1979-1981) Director de Falabella y Madeco Presidente de Lucchetti (1994) Vicepresidente de SQM (Sociedad Química y Minera de Chile) de la que fue director por 23 años Presidente del consejo directivo de la Universidad Del Desarrollo 2000		

(continuación)

Ministro/ periodo	Vínculos con empresas	Vínculos financieros o bancarios	Aspectos políticos
Martín Costabal Llona (1989-1990)	Director de CMPC (Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones), Empresas Pizarreño, Ladeco (Línea Aérea Del Cobre), ccu (Compañía de las Cervecerías Unidas), Cemento Melón, Chilectra, La Polar e Icare (Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas)	Director del Banco de Chile Gerente general de la Administradora de Fondo de Pensiones Hábitat Gobernador de Chile ante el Banco Interamericano de Desarrollo	Director de Presupuestos 1981-1984 Miembro de la Comisión de Reforma al sistema previsional 2006 y 2014-2015 Integrante del Tribunal Supremo de la Unión Demócrata Independiente

Fuente: elaboración propia con base en los Anales de la República de Chile (s.f.).

Los directores de bancos y empresas que participaron en el gobierno de Pinochet haciendo trayectoria política, sentaron el precedente de una dinámica para la ocupación de altos cargos que continuó con el regreso a la democracia y que exhibe el paso frecuente de la gestión de negocios privados a la administración de asuntos públicos y viceversa. De esta forma, mientras en el plano político hubo exclusión hacia los actores vinculados al régimen militar —muchos de los cuales vieron interrumpidas sus carreras— esta exclusión no se proyectó al ámbito privado, pues los directores con trayectoria política pudieron continuar sus carreras, incluso ocupando cargos directivos de alta visibilidad pública (Berho, 2016).

Cuando los directores de empresas con trayectoria política conectan lo público y lo privado están capturando la política fiscal a través de la denominada: puerta giratoria. Entre 1973 y 2012, este tipo de actores ocuparon altos cargos como ministros, consejeros, asesores, subsecretarios y directores de presupuesto e incluso tuvieron puestos en relevantes en organismos autónomos: 36.3 % de ellos trabajó dentro de la iniciativa privada en el sector de intermediación financiera y sus funciones han sido muy valoradas por el conocimiento que poseen sobre los procedimientos políticos y burocráticos, así como por sus redes de contactos y e influencia política (Berho, 2016). Cuando estos directores transitan al gobierno lo hacen en instituciones más aisladas de presiones sociales y de exigencias de rendición de cuentas (UNRISD, 2004).

### ***Explotación: la política laboral neoliberal***

De acuerdo con Tilly (2000), la explotación ocurre cuando personas poderosas extraen utilidades del trabajo de otros excluyéndolos del valor agregado por ese esfuerzo. La explotación, sin embargo, está mediada por instituciones y organizaciones que definen el vínculo



entre patrones y trabajadores dentro del proceso de acumulación del capital, es decir, por leyes y sindicatos que configuran el carácter de las relaciones laborales, las tasas de ganancia y los derechos inherentes al trabajo.

Chile ha transitado cuando menos por tres modelos laborales a lo largo de su historia, el Código del Trabajo de 1931, el Plan Laboral de 1979 y el Código del Trabajo de 1987 (Fernández, 2015: 5). El primero tuvo vigencia hasta 1973 y sus características proteccionistas incluían contratos colectivos en el sector privado, regulación de los conflictos laborales por la vía política estatal, acciones sindicales unificadas más allá de la empresa, derecho de huelga indefinida con prohibición de reemplazo, conciliación y reanudación del trabajo por peligro a la salud o la situación socioeconómica del país, así como extensión de los ajustes salariales decretados por el gobierno a la iniciativa privada. Bajo ese arreglo institucional los sindicatos articulaban reivindicaciones laborales con demandas políticas de clase. De hecho, los sindicatos se movilizaban junto con los partidos políticos en agendas comunes. La participación política privilegiaba entonces la instancia partidaria y las organizaciones sociales que se vinculaban a ella, como el principal instrumento de integración social (Garretón, 2010). Queda claro que la condición de ciudadano estaba atravesada por la vinculación del trabajador con la organización sindical (Fernández, 2015: 14).

Con el advenimiento de la dictadura todo cambió, los militares desmantelaron los sindicatos trastocando la relación capital-trabajo que contribuiría en adelante a la concentración de riqueza y cambiaría las experiencias de inclusión, libertad e igualdad de la ciudadanía chilena. En especial, porque la mediación que antes tenían dichas organizaciones con el Estado, fue sustituida por la posesión de recursos económicos para satisfacer necesidades en el mercado. El poder de acción colectiva sindical había sido socavado y las aspiraciones por la distribución de riqueza como estrategia política de clase, neutralizadas. Las relaciones laborales fueron apartadas de su sentido político e histórico. En su lugar, se introdujeron la flexibilización y precariedad, elementos clave del modelo laboral y del proceso disciplinario a través del cual se fincaron relaciones sociales asimétricas. El nuevo modelo representó un quiebre profundo con los procesos sociales de integración desarrollados desde el siglo XIX (Fernández, 2015: 17).

La intervención de los militares en lo laboral tuvo dos momentos que exhibieron cambios fundacionales en las formas de explotación. El primero abarca de 1973 a 1978 e implicó desregular *de facto* las relaciones laborales, es decir, aminorar la fiscalización, autorizar despidos masivos por necesidad de la empresa sin posibilidad de juicios ni de indemnización (Mizala, 1996), eliminar la mediación política estatal de los conflictos entre patrones y trabajadores, aumentar la jornada laboral de ocho a doce horas diarias, prohibir la negociación colectiva y la actividad sindical (Fernández, 2015). El segundo comprendió de 1978 a 1979 y se caracterizó por la desregulación formal que redujo la intervención del gobierno en la determinación de salarios, permitió las negociaciones colectivas y las huelgas limitadas a sesenta días con posibilidad de reemplazo y descuelgue de trabajadores

(Mizala, 1996). Para tal efecto, fueron concebidos sindicatos corporativos y fue sustituido el papel de la Central Única de Trabajadores (CUT) por la Central de Nacional de Trabajadores (Fernández, 2015).

La dictadura creó organismos sindicales paralelos que impidieron la representación política y las demandas de clase de los trabajadores. De ese modo, las negociaciones colectivas fueron desprovistas de su carácter distributivo y restringidas a nivel de empresa, lo que quiere decir que las demandas no podían escalar por ramas de actividad económica. El impacto de la dictadura sobre la vida sindical se observa en la tasa de sindicalización que entre 1960 y 1973 llegó a 33.7 % de la fuerza laboral, cayendo a 10.5 % de 1973 a 1985 (Mizala, 1996). Cuando la CUT es ilegalizada, desaparecieron dos tercios de la federaciones y confederaciones de trabajadores, perdiendo al mismo tiempo su personalidad jurídica (Fernández, 2015). En la etapa de transición esta tasa comenzó a recuperarse: aumenta de 11.7 % en 1989 a 15 % en 1991. Por su parte, la negociación colectiva tuvo un comportamiento similar a la sindicalización: fue reduciéndose paulatinamente de 13 % en 1970 a 11 % en 1973 hasta llegar a 3 % entre 1980 y 1985 (Ffrench-Davis y Stallings, 2001). Aunque las negociaciones colectivas que sobrevivieron no incluyeron el derecho de huelga (Fernández, 2015). Al despolitizar las relaciones entre patrones y trabajadores quedaron desligadas las remuneraciones de los derechos laborales, convirtiéndolas en meros incentivos individuales sujetos a la productividad, los derechos de los trabajadores fueron limitados porque entorpecían la competitividad (Fernández, 2015). Se optó así por flexibilizar el trabajo bajo la premisa de que el mercado favorece la posibilidad de elección (Llanos, 2018), aunque a lo que contribuyó en realidad fue a activar la valorización del empleo precario (Julián, 2014).

Desde la óptica neoliberal, la flexibilidad en las regulaciones laborales en Chile ha aspirado a que la reasignación de factores productivos tenga efectos positivos sobre la productividad y el nivel de empleo; que incentive la destrucción creativa de éste para el crecimiento económico, es decir, que reasigne continuamente trabajadores desde los sectores menos productivos a los más productivos; que los salarios sean susceptibles de reducirse frente a los shocks macroeconómicos; que el empleo y su pago dependan del ciclo económico y que los costos de los ajustes sean compartidos entre patrones y trabajadores, bajo la justificación de que las altas indemnizaciones dificultan reasignar empleos (Gatica y Romaguera, 2005). La flexibilización, empero, no atrajo mayor empleo, por el contrario, desde 1975 las tasas de desempleo fueron superiores a 10 %, mientras que los salarios reales cayeron (Mizala, 1996), concretamente, se deprimieron 28 % de 1982 a 1987 (Ffrench-Davis y Stallings, 2001). En efecto, el desempleo no tuvo mayor preocupación en las decisiones públicas, se mantuvo siempre subordinado a la política económica y fue explicado como el resultado de áreas obsoletas e ineficientes que serían absorbidas por el mercado (Llanos, 2018).

A partir de una mirada crítica, la flexibilidad reconoce que las relaciones laborales en Chile además de ser individuales y desreguladas contienen al menos cuatro elementos perniciosos:

- a) *Entrada al mercado laboral*: múltiples formas de contratación, entre ellas, los contratos a prueba o de tiempo parcial con pagos equivalentes a 60 % del salario normal.
- b) *Flexibilidad interna*: trabajadores sujetos a la movilidad funcional, geográfica y temporal que determine la empresa.
- c) *Salida del mercado laboral*: se amplían los supuestos de extinción de la relación con el trabajador.
- d) *Desigualdad de poder*: disminución de beneficios a los trabajadores y reducción de sanciones para los patrones en caso de incumplimiento de la ley (Fernández, 2015).

Las reformas laborales posteriores a 1990 no reflejan una ruptura con el orden laboral de la dictadura, aunque lograron derribar las barreras a la sindicalización (Fernández, 2015) y retiraron las medidas represivas a los sindicatos, restituyéndoles algunos derechos (Campero, 2007). Los cambios de los años noventa buscaron corregir el desbalance de poder que existía para los trabajadores en la negociación colectiva, sin embargo, esta se ajustó a la expresión de intereses comunes o contradictorios pero no a canalizar el conflicto estructural (Mizala, 1996; Ffrench-Davis y Stallings, 2001). Particularmente, lo ocurrido de 1995 al año 2000 se orientó a democratizar y legitimar la institucionalidad de las relaciones laborales (Campero, 2007). De manera muy gradual las reformas de la primera década del siglo xx consiguieron reducir la jornada laboral y mejoraron la protección a las libertades sindicales (Fernández, 2015). Sin embargo, el desequilibrio entre trabajadores y patrones persistió y no sería sino hasta el quinquenio 2010-2015 que se va a ampliar y mejorar la calidad de las negociaciones fortaleciendo la participación sindical (González y Portugal, 2018).

En este marco, fue extendido el permiso posnatal a las trabajadoras, prohibieron el reemplazo en caso de huelga pero colocando en su lugar la figura de servicios mínimos y, asimismo, quedó anulada la intermediación de negociadores privados en empresas con sindicato; finalmente, se ensanchó la negociación colectiva a trabajadores afiliados con posterioridad, aunque ciertamente las negociaciones podían fijar condiciones laborales a la baja por situación de la empresa y quedaron circunscritas al nivel de ésta exclusivamente (Fernández, 2015).

Las reformas trastocaron además de lo laboral, el orden sociopolítico y socioeconómico, alterando las relaciones entre los actores y el Estado no sólo en dictadura sino en la transición a la democracia y los gobiernos posteriores (Campero, 2007). Una vez domesticada la lucha sindical, el trabajo flexible y precario fueron matriz de las desigualdades sociales y de las relaciones de poder de un nuevo modelo de acumulación de capital (Julián, 2014). En ese contexto llegaron a ser habituales las presiones empresariales para aumentar los grados y modalidades de precarización laboral como fuente de acumulación (Ruiz y Boccoardo,

2014). Todo indica que en el pacto político de la transición, las cuestiones laborales fueron el eje principal para asegurar la estabilidad política, aunque fuese a costa de los derechos laborales y de la posibilidad de mejorar los salarios, la seguridad y protección social. Dicho de otro modo, la política laboral fue el componente estratégico en la conducción política y socioeconómica para la transición y gobiernos posteriores (Campero, 2007).

Al permanecer vigente gran parte de la institucionalidad laboral de genética dictatorial en democracia, se endureció la brecha entre quienes dentro de la sociedad chilena han alcanzado experiencias más amplias de libertad, inclusión, protección e igualdad y quienes no, es decir, entre aquellos que han podido acceder a servicios gubernamentales, poseer riqueza, bienes y recursos duraderos, participar en la toma de decisiones públicas, frente a una gran mayoría que encara profundas restricciones para hacerlo.

Más allá de la relevancia que tiene la flexibilidad anclada a explicaciones de racionalidad económica, llegó a ser tan apreciada por la dictadura porque restringió las posibilidades de la acción colectiva y empujó agudamente la individualización de la sociedad chilena (Ruiz y Boccardo, 2014). Algo que en todo caso, inauguró formas de explotación que permanecieron vigentes y se profundizaron en democracia. Pero sobre todo, porque la flexibilidad precarizó la vida humana sentando las bases de una idea de sociedad que en adelante vivirá la desigualdad desde la lógica de problemas de moralidad, méritos y capacidades individuales para competir.

### ***Mobilización social: quiebres a la influencia generalizada de la desigualdad***

La influencia de la desigualdad se generaliza porque la sociedad chilena se ha adaptado a sus contradicciones inherentes valorando la lógica de la competencia individual y los méritos personales que privilegian la satisfacción de necesidades, el acceso a bienes y servicios y en general, la búsqueda de experiencias de inclusión, protección y libertad que configuran la existencia real de ciudadanía. Dichas experiencias siempre asimétricas y fuertemente condicionadas por el dinero, discurren preferentemente a través del mercado, los servicios privatizados o de un Estado subsidiario alejado de las cuestiones sociales. Por lo que se asientan en la idea de un ciudadanía de corte neoliberal.

La adaptación es un mecanismo cuyo funcionamiento se conoce explorando la cultura de la desigualdad. En la sociedad chilena, la cultura de la desigualdad muestra dos capas, una basada en el sistema de valores hacendal y sus adaptaciones oligárquicas post independencia, otra —propia del modelo neoliberal de posdictadura— fincada en la cultura del emprendimiento, en un individualismo con altas expectativas de futuro, despolitizador y con fuerte orientación al éxito y a las capacidades asociadas a él, según las cuales los individuos pueden vencer a las estructuras a partir de una cuestión de actitud (Mayol, Azócar y Azócar, 2013).

El mecanismo de adaptación que entraña la cultura de la desigualdad despliega procedimientos y rutinas que facilitan la interacción cotidiana entre los ciudadanos y los no ciudadanos, esto es, entre desiguales. En Chile se materializan en un pacto de clase que moraliza totalmente la vida social, omite temas dolorosos, referencias al dinero y promueve la aceptación de la jerarquía social a través del buen trato, saludar, despedirse, hablar de lo que une, valorar la conservación de fórmulas rituales, así la desigualdad es tolerable mientras los de abajo asuman su posición y los de arriba entiendan que no deben humillar al de abajo (Mayol, Azócar y Azócar, 2013). El pacto de clase, sus rutinas y procedimientos, difunden ampliamente la producción de asimetrías socioeconómicas, sin embargo, es susceptible a quebrarse y con ello a interrumpir la interacción de los mecanismos propios de la desigualdad persistente. Lo sucedido con el estallido de octubre de 2019 puede leerse en ese sentido: la fractura del pacto que resulta de fisuras sucesivas que fueron desnormalizado el conflicto estructural acumulado de la desigualdad.

Las fisuras sucesivas provienen del frecuente cuestionamiento de los sectores sociales medios y educados —estudiantes secundarios y universitarios movilizados— hacia las contradicciones del sistema educativo, cuyo funcionamiento en lugar de constituirse en una vía para la movilidad ascendente, tiende a reproducir la desigualdad (Barómetro de las Américas, 2013). La importancia de las movilizaciones estudiantiles para dilucidar el quiebre del pacto de clase, radica en su capacidad de haber vinculado paulatinamente la crisis del modelo educacional con los problemas del sistema político para procesar demandas estructurales (Donoso, 2014). En ese sentido, se observa que los sectores sociales excluidos, es decir, los no ciudadanos, movilizaron demandas específicas logrando conectarlas con asimetrías históricas más amplias.

Las movilizaciones también tienen que ver con la magnitud que alcanza la falta de empatía entre las distintas clases sociales que han participado del pacto: uno reducido que acumula ventajas y privilegios frente a otro mayoritario que concentra desventajas, privaciones y precariedad. De acuerdo con Saraví (2016), cuando la desigualdad se profundiza y supera ciertos niveles se produce un distanciamiento espacial entre las clases y también un abismo de empatía, que impiden asumir e incluso imaginar la posición del otro en relación con la propia, aunque el distanciamiento no significa la ausencia total y absoluta de encuentros e interacciones, sino el debilitamiento de las experiencias sociales compartidas. En todo caso, las interacciones serán signadas por la subordinación que reafirma la jerarquía social. La brecha de empatía entre clases tiene su expresión estructural en la relación del Estado con la sociedad, caracterizada por un quehacer público-gubernamental desentendido de las vivencias de inclusión, protección, igualdad y libertad de las personas.

La falta de empatía, el quiebre del pacto de clase, quedó expuesto en las declaraciones de miembros del gabinete del presidente Sebastián Piñera, en tanto ausencia de experiencias sociales compartidas entre la élite política y el resto de los chilenos. Por ejemplo, en el marco

de la iniciativa de ley para reducir la jornada laboral semanal de cuarenta y cinco a cuarenta horas semanales, el otrora ministro del trabajo Nicolás Monckeberg, manifestó su rechazo afirmando que: “la rebaja de 40 horas afectaría a las jornadas especiales de trabajo, por lo que los futbolistas chilenos no podrían haber jugado la Copa América debido a su régimen laboral” (El Dínamo, 2019). En otra situación, cuando el Ministro de Hacienda Felipe Larraín fue cuestionado por la invariabilidad del Índice de Precios al Consumidor, respondió con ironía: “también destacar a los románticos que han caído las flores, el precio de las flores, así que los que quieran regalar flores en este mes, las flores han caído un 3,7%” (Publimetro, 2019).

Por su parte, en defensa del aumento a las tarifas del transporte público y en particular del metro en Santiago, el entonces ministro de economía Andrés Fontaine apuntó:

en el caso del Metro, que hay más flexibilidad, esa alta de costos se distribuye de manera distinta en los distintos horarios y, por ejemplo, se está rebajando fuertemente en horario valle, de manera que alguien que sale más temprano y toma el Metro a las 7:00 de la mañana tiene la posibilidad de una tarifa más baja que la de hoy, explicó [...] se ha abierto un espacio para que quien madrugue puede ser ayudado a través de una tarifa más baja. (CNN-Chile, 2019)

El incremento al costo del transporte desató una oleada de protestas que se hicieron cada vez más fuertes y extensas. La reacción del presidente Sebastián Piñera fue decretar el estado de excepción, el toque queda autorizó la presencia de militares en labores de vigilancia y sin embargo las protestas no cesaron. En esos días se filtró el audio de una conversación privada en la que se escucha a Cecilia Morel —esposa del presidente— referirse a los acontecimientos:

Adelantaron el toque de queda porque se supo que la estrategia es romper toda la cadena de abastecimiento [...] o sea, estamos absolutamente sobrepasados, es como una invasión extranjera, alienígena, no sé cómo se dice y no tenemos las herramientas para combatirlos. Por favor, mantengamos nosotros la calma, llamemos a la gente de buena voluntad, aprovechen de racionar las comidas y vamos a tener que disminuir nuestros privilegios y compartir con los demás. (Infobae, 2019)

Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que la desigualdad no haya sido interpelada porque lo fue, lo ha estado siendo de manera más o menos frecuente pero ya no por los sindicatos y su acción colectiva, sino por las movilizaciones de estudiantes secundarios y universitarios que desde principios de la década del 2000 reclaman educación pública y gratuita. Pese al aparente rechazo hacia las movilizaciones sociales y las protestas —sólo 37 % de los chilenos valida el uso de la protesta pública o la manifestación— son las formas de participación política que han cobrado mayor importancia ante el declive de la participación electoral. Es una especie de herencia que data de los años ochenta cuando lo que se implanta como forma principal de acción colectiva es la protesta (Garretón, 2011).



## Conclusiones

La trayectoria histórica del entramado institucional que ha regulado las relaciones de trabajo y la política fiscal en Chile, da cuenta de la dinámica de custodia del poder político tanto en dictadura como en democracia sobre aspectos clave de la producción y permanencia de la desigualdad. Particularmente, las asimetrías económicas han sido el epicentro desde donde emergen otras muchas asimetrías sociales, es decir, son la base que fractura múltiples experiencias de libertad e igualdad en la sociedad chilena haciendo visible la institucionalización de la categoría pareada de ciudadano/no ciudadano en el *continuum* de la vida de las personas.

La institucionalización de la categoría ciudadano/no ciudadano supone el funcionamiento constante y vigoroso de mecanismos de inclusión/exclusión a lo largo del proceso sociohistórico y sociopolítico que abarca desde la dictadura y el tránsito a la democracia electoral hasta la consolidación de sus aspectos más procedimentales, es decir, aquellos enfocados en la libre competencia por el poder. Dicha institucionalización es evidente cuando se observa la brecha entre quiénes sí y quiénes no participan de la toma de decisiones sobre la distribución de recursos o bien, al distinguir cómo la relación de la sociedad con los poderes políticos formales acusa límites para los sectores más populares y en términos más generales, cómo la atención gubernamental a las necesidades de educación, salud y seguridad social tiende a fragmentarse en las distintas clases sociales.

Al estallido de octubre subyace el desgaste del mecanismo de adaptación a la desigualdad que se configuró a través del pacto de clase y del valor concedido a la educación como motor de movilidad ascendente. El modelo neoliberal chileno al apostar por la vía de la educación para superar privaciones y precariedades desarrolló una contradicción central porque ésta recae en un sistema privado que excluyó a la mayoría de la posibilidad de cursar estudios universitarios, es decir, mientras el discurso moral dominante indicaba que sólo estudiando se podían alcanzar mejores experiencias de igualdad y libertad, el sistema habilitó barreras económicas de entrada para impedirlo.

No obstante, han sido esos sectores sociales medios que pudieron estudiar quienes generaron la masa crítica que desnormalizó la persistencia de la desigualdad. El devenir del malestar, las protestas y la acción colectiva de estudiantes muestran que fue a través de la exigencia de atención a las necesidades educativas más inmediatas que quedaron expuestas las asimetrías estructurales y el proceso político que las fraguó. Las movilizaciones desnormalizaron las brechas y condujeron hacia lo que hoy se asoma como la construcción de un nuevo pacto social que podría transformar dos ejes fundacionales de la desigualdad: la política fiscal y la política laboral. Ya el mismo hecho de que el estallido condujera hacia una nueva constitución y que se hayan puesto en marcha los procedimientos para que funcione la convención constitucional, indica un cambio en la membrecía de la sociedad chilena a la comunidad política y por lo tanto, una esperanza para ampliar las experiencias de libertad e igualdad que nos hacen ser ciudadanos.



## Sobre el autor

**CARLOS ALBERTO DÍAZ GONZÁLEZ MÉNDEZ** es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Sus líneas de investigación son la calidad de la democracia, la relación pobreza, desigualdad y democracia, la situación de calle de niñas, niños y adolescentes, la desaparición de mujeres y la construcción sociocultural del deseo y el placer en prácticas sexuales no convencionales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: (con Roger Magazine y Ricardo Duarte) “La educación universitaria más allá del aprendizaje: buscando inspiración, creatividad y comunidad en las aulas” (2024) *Iberoforum*, 4(1); “La literatura sobre menores en situación de calle en Latinoamérica” (2022) *Revista Mexicana de Sociología*, 84(3).

## Referencias bibliográficas

- Anales de la República de Chile (s.f.) Disponible en: <<http://anales.cl/>> [Consultado el 25 de noviembre de 2019].
- Banco Mundial (2014) *Chile. Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014*. Banco Mundial.
- Baño, Rodrigo y Enzo Faletto (1999) “Transformaciones sociales y económicas en América Latina” en *Cuadernos del Departamento de Sociología*. Universidad de Chile.
- Barómetro de las Américas (2013) *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Vanderbilt University.
- Berho, Maureen (2016) *Élites entrelazadas: Análisis de la presencia de individuos con trayectoria política en los directorios de las grandes empresas chilenas*. Universidad de Chile, tesis de licenciatura.
- Bottomore, Tom (2007) “Ciudadanía y clases sociales, cuarenta años después” en Marshall, Thomas y Tom Bottomore (eds.) *Ciudadanía y clases sociales*. Alianza Editorial.
- Cámara de Diputados (2004) *Informe comisión privatizaciones*. Santiago de Chile.
- Campero, Guillermo (2007) “La economía política de las relaciones laborales 1990-2006” *Serie Estudios Socio/ Económicos*, 37: 4-42.
- Cañete, Rosa (2018) *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de Captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Oxfam Internacional.
- CNN-Chile (2019) “Min. de Economía y nueva tarifa de Metro: “Quien madrugue puede ser ayudado a través de una tarifa más baja”” *CNN-Chile* [en línea]. 7 de octubre. Disponible en: <[https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/entrevista-ministro-economia-tarifa-metro\\_20191007/](https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/entrevista-ministro-economia-tarifa-metro_20191007/)> [Consultado el 7 de octubre de 2019].

- Cortés, Hernán e Itriago Déborah (2018) *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Oxfam Intermón.
- Dagnino, Evelina (2005) "Meanings of citizenship in Latin America" *IDS Working Papers*. University of Sussex.
- Delamaza, Gonzalo (2013) "De la elite civil a la elite política. Reproducción del poder en contextos de democratización" *Polis Revista Latinoamericana* (36): 1-31.
- Donoso, Sofia (2014) *La reconstrucción de la acción colectiva en el Chile post-transición: el caso del movimiento estudiantil*. Clacso.
- El Dínamo (2019) "La rebaja de 40 horas afectaría a las jornadas especiales de trabajo, por lo que los futbolistas chilenos no podrían haber jugado la Copa América debido a su régimen laboral" *El Dínamo* [en línea]. 2 de septiembre. Disponible en: <<https://www.eldinamo.cl/nacional/2019/09/02/monckeberg-afirma-que-con-proyecto-de-40-horas-los-futbolistas-chilenos-no-podrian-haber-jugado-la-copa-america/>> [Consultado el 2 de septiembre de 2019].
- Elster, Jon (2002) *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Gedisa.
- Fazio, Hugo y Magaly Parada (2010) *Veinte años de política económica de la Concertación*. Lom-ediciones.
- Fernández, Daniela (2015) *Estudio Crítico de la Reforma Laboral Chilena: análisis normativo y discursivo*. Universidad Complutense de Madrid, trabajo de máster.
- Ffrench, Ricardo y Bárbara Stallings (2001) *Reformas, crecimiento políticas sociales en Chile desde 1973*. LAOM.
- Garretón, Manuel (2010) "Sentido, régimen y actores de la política. Cambios, continuidades y perspectivas" en Lagos Escobar, Ricardo (ed.) *Cien años de luces y sombras*. Taurus, pp. 209-258.
- Garretón, Manuel (2011) "Movilizaciones y movimiento social en la democratización política chilena" en Quirosa-Cheyrouze y Muñoz, Rafael (ed.) *La sociedad española en la transición*. Biblioteca nueva, pp. 107-119.
- Gatica, Jaime y Pilar Romaguera (2005) *El mercado laboral en Chile: nuevos temas y desafíos*. Oficina Internacional del Trabajo.
- González, Julio y Miguel Portugal (2018) "Reforma Laboral Chilena, ¿Un avance concreto para el sindicalismo o una continuación renovada del Plan Laboral impuesto por la Dictadura Militar?" *Revista Pliquen*, 21(4): 32-42.
- Holmes, Stephen (1999) "El precompromiso y la paradoja de la democracia" en Elster, Jon y Rune Slagstad (coord.) *Constitucionalismo y democracia*. FCE, pp.217-262.
- Infobae (2019) "Se filtró un audio de la primera dama de Chile: "Es como una invasión extranjera, alienígena"" *Infobae* [en línea]. 20 de octubre. Disponible en: <<https://www.infobae.com/2019/10/20/se-filtro-un-audio-de-la-primera-dama-de-chile-es-como-una-invasion-extranjera-alienigena/>>

- infobae.com/america/america-latina/2019/10/22/se-filtro-un-audio-de-la-primera-dama-de-chile-es-como-una-invasion-extranjera-alienigena/> [Consultado el 20 de octubre de 2019].
- Julián, Dasten (2014) “Bases del modelo de valoración precario del trabajo en Chile. Acercamientos desde la política laboral y la cultura del trabajo” *Sociológica*, 29(81): 119-160.
- Larrañaga, Osvaldo (1995) “Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993” *Serie Política Fiscal* (67): 5-41.
- Llanos, Claudio (2018) “La dictadura militar en Chile frente al desempleo: algunos aspectos de la mirada política 1973-1978” *Estudios Ibero-Americanos*, 44(2): 311-325.
- López, Ramón; Figueroa, Eugenio y Pablo Gutiérrez (2013) *La ‘parte del león’: Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. Serie Documentos de Trabajo 379.
- Martner, Ricardo (1996) “Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile” *Revista de la Cepal*, 58: 175-189.
- Mayol, Alberto; Azócar, Carla y Carlos Azócar (2013) *El Chile profundo. Modelos culturales de la desigualdad y sus resistencias*. Liberalia.
- Mizala, Alejandra (1996) “La regulación del mercado laboral en Chile: 1975-1995” *Perspectivas* (185).
- Ossandón, José (2013) “Hacia una cartografía de la elite corporativa en Chile” en Ossandón, José y Eugenio Tironi (eds.) *Adaptación: La empresa chilena después de Friedman*. Universidad Diego Portales.
- Oxfam; DeJusticia; Latindadd; Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe; Red de Justicia Tributaria de Colombia y Grupo Nacional de Presupuesto Público (2017) *Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina*. Center for Economic and Social Rights.
- Paredes, Raquel (2005) *Neutralidad fiscal en la elección de la forma jurídica y el tamaño de la empresa: aproximación empírica y propuesta de reforma de la imposición empresarial en España*. Universidad Complutense de Madrid.
- Peters, Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la ciencia política*. Gedisa.
- Publmetro (2019) “Los que quieran regalar flores en este mes, han caído un 3,7%: el romántico consejo del ministro Larraín por cifras del IPC” *Publmetro* [en línea]. 8 de octubre. Disponible en: <<https://www.publmetro.cl/cl/social/2019/10/08/ministro-lar-rain-flores-ipc-septiembre-indice.html>> [Consultado el 8 de octubre de 2019].
- Romo, Marlene (2019) *Debates contemporáneos sobre la ciudadanía en América Latina: una reflexión sobre las propuestas no liberales de Evelina Dagnino y Luis*. Universidad Nacional Autónoma de México, tesis doctoral.
- Ruiz, Carlos y Giorgio Bocardo (2014) *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. El Buen Aire S.A.

- Santos, Huberto y Alejandra Calvo (2008) *Desigualdad de ingresos y ciclo económico: Chile 1960-2008*. MIDEPLAN.
- Saraví, Gonzalo (2016) “Miradas recíprocas: representaciones de la desigualdad en México” *Revista Mexicana de Sociología*, 78(3): 409-436.
- Silva, Eduardo (1999) “Business elites, the State, and economic change in Chile” Maxfield, Sylvia y Ben Schneider (eds.) *Business and the State in developing countries*. Cornell University Press, pp. 152-188.
- Somers, Margaret (1999) “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico” en García, Soledad y Steves Lukes (comps.) *Ciudadanía justicia social, identidad y participación*. Siglo XXI.
- Tilly, Charles (1995) “Citizenship, Identity and Social History” *International Review of Social History*, 40: 1-17.
- Tilly, Charles (2000) *La desigualdad persistente*. Manantial.
- Turner, Bryan (1993) “Contemporary problems in the theory of citizenship” en *Citizenship and Social Theory*. Sage Publications, pp. 1-18.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2004) “Technocratic Policy Making and Democratic Accountability” *UNRISD, Research and Policy Brief*, 3: 1-4.
- Valenzuela, Fabiola (2007) *Principio de neutralidad fiscal, la no discriminación y restitución del impuesto al valor agregado a los exportadores a los exportadores en Bolivia y Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar, tesis de maestría.
- Vergara, Rodrigo (2010) “Taxation and private investment: evidence for Chile” *Applied Economics*, 42(6): 717-725.