

# Cuadernos de Política y Democracia

Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia (PIAD)

Cuaderno N° 3  
Política y Economía.

Álvaro Briones Ramírez

# Política y Economía

## Álvaro Briones Ramírez

Doctor en Economía, escritor, diplomático y político chileno.

### Índice de Funcionamiento de la Democracia en Chile (IFUDE)



### Libro “Desafíos y propuestas para una mejor democracia”



### Publicaciones en Democracia

<https://umcervantes.cl/publicaciones-en-democracia/>



¿Es la democracia una condición necesaria y suficiente para tener una “buena” economía? ¿Es una “buena” economía la mejor garantía para sostener una democracia? O, desde otro ángulo: ¿una “mala” economía conducirá inevitablemente a una merma de la democracia? ¿la inexistencia de democracia se traduce inevitablemente en una “mala” economía?

Chile vivió alrededor de dos décadas de lo que normalmente se califica como “bonanza económica”. Entre 1990 y 2010 se sucedieron años de crecimiento relativamente elevado (por sobre el promedio de la región), altas tasas de inversión y ahorro y niveles no significativos de inflación<sup>1</sup>. Durante esos años la pobreza y la indigencia experimentaron reducciones importantes y se llegó a pensar que alcanzar la condición de país desarrollado era algo posible en un breve plazo<sup>2</sup>.

1. El Producto Interno Bruto (PIB) de Chile, en dólares constantes de 2010, aumentó desde algo menos de 48 mil millones de dólares en 1990 a algo más de 197 mil millones en 2010. Durante esos años el PIB creció a una tasa promedio de 4.9%, con años en que duplicó esa tasa (1992, 10.2%; 1995, 10.6%). Durante el mismo período la tasa promedio de crecimiento de los países de América Latina y el Caribe fue de 3.2% anual. La tasa de inversión bruta (formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB) se mantuvo en valores por encima del 20% y valores semejantes mantuvo la tasa de ahorro. La inflación se redujo desde un 27.3 en 1990 a un 3.0% en 2010, con años en que se acercó a 0% (2001, 2.6%; 2002, 2.8%; 2003, 1.1%; 2004, 2.4%). (Cf. Estadísticas del Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas).

2. En 1990 se estimaba que la pobreza en Chile alcanzaba al 38,6% de la población; en 2010 este indicador había disminuido al 15,1%. La extrema pobreza o indigencia, disminuyó desde un 13.0% en 1990 a un 3,7% en 2010. (Cf. Instituto Nacional de Estadísticas de Chile)

Esos fueron también años de una extraordinaria estabilidad política, que se hicieron notar con deslumbradora claridad porque seguían a una dictadura que se había perpetuado por diecisiete años y durante la cual, si bien se sentaron las bases estructurales y normativas que podrían explicar la bonanza económica posterior, se perpetraron también crímenes de Estado y las libertades políticas estuvieron ausentes como ausentes estuvieron, en general, todos los aspectos sustantivos de un régimen democrático. Una estabilidad política notable, también, porque fue el efecto directo de una práctica de la democracia basada en consensos y acuerdos, algo inesperado después de lustros durante los cuales el país pareció sumido en una realidad de bandos absolutamente irreconciliables. La estabilidad lograda de esa manera hablaba bien, y ese era el sentir general, de una “buena” democracia o de una democracia “bien practicada”.

Pero a ese período sucedió otro, que bien puede calificarse como su inverso, que trajo consigo la decadencia de la política de consensos y acuerdos, esto es la probable expresión de una democracia “menos buena” o quizás “mal practicada”. Un período en el que las expresiones de un malestar social comenzaron con la manifestación callejera de un descontento juvenil protagonizado inicialmente por estudiantes de la enseñanza media, que fue aumentando en volumen y densidad hasta abarcar a lo que parecieron mayorías sociales en el llamado “estallido social” de 2019. Éste, de magnitudes inéditas luego de la recuperación de la democracia, sumió por algunos meses a las principales ciudades del país en una situación caótica, de la que no fue ajena una violencia vandálica que por momentos pareció ser dominante. Esa nueva realidad social tuvo como efecto un deterioro de la política cuya primera víctima fue el clima de entendimiento y de acuerdos, que fue reemplazado por un escenario dominado por la polarización y la acritud.

Este segundo período coincidió con un deterioro de los indicadores económicos, que por esas fechas comenzaron a decaer: en 2014 el PIB creció sólo un 1.8% y el crecimiento de los tres años sucesivos fue de 2.3%, 1.7% y 1.3%. Curiosamente, el único indicador que se mantuvo en niveles razonablemente positivos fue el de igualdad (o desigualdad) de ingresos o índice de Ginni, que se mantuvo alrede-

dor del 0.45 al que había disminuido desde el 0.54 que mostraba en 1990<sup>3</sup>. Digno de destacar porque fue ese el tema que terminó concentrando el discurso explicativo del “estallido social” que, al menos en sus inicios, cubría, además, una amplísima gama de otros motivos de reclamo.

¿Hubo una relación directa entre la “buena” democracia y la “buena” economía que se experimentaron durante los primeros años? ¿entre una economía que traía prosperidad al país y una democracia sustentada en la búsqueda de consensos y acuerdos, que fue la que se practicó durante ese período?

Algunas evidencias avalan la hipótesis de que la “buena” práctica de la democracia, expresada en esa política de acuerdos y consensos, tuvo efectos directos sobre la “buena economía”. La política de entendimiento entre fuerzas políticas adversarias pero dispuestas a negociar, permitió decisiones importantes que favorecieron a la economía, como, por ejemplo, la mantención del equilibrio fiscal o la negociación de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y países de América Latina y Asia.

Menos probable, por no estar respaldada por hechos tangibles como los anteriores, es la hipótesis de que su inverso, una “mala” economía cuya principal expresión habría sido una desigualdad de ingresos asociada a una desigualdad de oportunidades que la anterior bonanza económica no había sido capaz de reducir, haya conducido a una “mala” práctica de la democracia expresada, a su vez, en situaciones de polarización, acrimonia y ausencia de diálogo y acuerdos<sup>4</sup>. Sin embargo, esta segunda hipótesis, no fácil o quizás imposible de respaldar por situaciones concretas de causa y efecto, tuvo más éxito que la primera en la opinión pública y también en la académica, y es la que más frecuentemente se escucha en nuestro país cuando se plantea el tema de la relación entre economía y democracia.

3. Para el índice de Gini, 0 representa la igualdad perfecta y 1 la desigualdad máxima.

4. La Encuesta Bicentenario de la Universidad Católica de Chile, en su versión 2023, mostró que sólo un 43% de los encuestados estimaba que se había avanzado en el objetivo de ser un país desarrollado en 10 años más, lo que contrastaba con la respuesta a la misma pregunta en 2009, el primer año en que se realizó la Encuesta, cuando esa respuesta alcanzó a un 71% de los encuestados. Con relación a la consulta sobre la meta de eliminar la pobreza, en 2009 el 50% estimaba que “se habrá avanzado o alcanzado” en 10 años, pero en 2023 tenía la misma opinión sólo el 30%. De igual manera, si en 2009 la posibilidad de “un pobre de salir de su pobreza” era el 27% en opinión de los encuestados, en 2023 había disminuido a 19%. Y la posibilidad para “una persona de clase media de alcanzar una muy buena situación económica”, que llegaba al 49% en 2009, en 2023 se elevaba sólo a un 29%.

Y no sólo en Chile. Hoy es frecuente encontrar en discursos políticos, columnas de opinión y ensayos académicos, planteamientos relativos al peligro inminente que corre la democracia a escala global. Se avizora la victimización de ésta a manos de regímenes populistas o autoritarios, nacidos desde sus propias entrañas. El alza electoral que están experimentando en Europa, Estados Unidos y también en América Latina fuerzas políticas que responden, desde distintos y a veces muy dispares orígenes ideológicos, a esas últimas orientaciones, es la evidencia que se utiliza para respaldar la alarma con que es advertido ese riesgo. Una de las explicaciones del fenómeno habla de la responsabilidad de la economía en él y hace recaer el peso de la culpa en la tendencia supuestamente intrínseca del mercado, en las economías capitalistas, a generar desigualdad social.<sup>5</sup> En ese marco, la responsabilidad de la política, el principal instrumento de la propia democracia, existiría sólo por defecto o por ausencia, pero en ningún caso como provocadora o gestora de la desigualdad que sólo encontraría origen, según se ha dicho, en una economía capitalista de mercado que en consecuencia se haría necesario reemplazar o por lo menos modificar.

Una acusación tan grave y una exoneración de culpa tan amplia merecen, sino una investigación, por lo menos una reflexión que tenga como centro la relación entre democracia y economía y el papel que en esa relación juega la política. A ese esfuerzo están dedicadas las páginas que siguen, que inevitablemente deben comenzar por aclarar previamente de qué “democracia” y de qué “economía” hablaré.

## Democracia

Entiendo por democracia el sistema político caracterizado por la existencia de elecciones universales, secretas e informadas entre representantes de múltiples

---

5. “Ya no somos capaces de combinar el funcionamiento de la economía de mercado con una democracia liberal estable. En gran parte esto se debe a que la economía no proporciona la seguridad y la prosperidad compartida que esperan amplios sectores de nuestras sociedades. Un síntoma de esta decepción es la pérdida generalizada de confianza en las élites. Otro es el aumento del populismo y el autoritarismo. Otro es el auge de la política identitaria, tanto de izquierdas como de derechas.” (Martin Wolf, La crisis del capitalismo democrático, Ediciones Deusto [Primera edición en libro electrónico (epub): septiembre de 2023], p. 16).

partidos políticos diferentes entre sí, como forma de selección de las autoridades del Estado; un sistema político en que existe separación efectiva de poderes, impera el estado de derecho y una constitución regula la protección de los derechos y libertades individuales y colectivas. La anterior es, como resulta fácil advertir, una descripción más o menos convencional de la que es conocida como “democracia liberal” en el sentido de sistema político de libertades.

El concepto “democracia” y el adjetivo “liberal”, juntos o separados, han poblado las páginas de textos filosóficos, políticos, sociales y económicos por lo menos desde comienzos del siglo XVIII. Adquirieron una entidad intelectual definitiva durante la Ilustración, al grado que no se abusa al decir que estuvo detrás o por lo menos presente en los procesos de independencia de Estados Unidos (la “revolución americana” al decir de los estadounidenses) y de la revolución francesa. En nuestros días cobró vigor luego de que Francis Fukuyama utilizara la expresión completa, “democracia liberal”, en su ensayo “¿El fin de la historia?”<sup>6</sup> y en su libro **El fin de la historia y el último hombre**,<sup>7</sup> en los que sostuvo que la caída de la Unión Soviética como paradigma histórico significó el fin de la lucha entre ideologías con la imposición de una de ellas, a la que describió como “democracia liberal” y que constituiría la forma final de gobierno humano.

La síntesis descriptiva de la democracia liberal, que expuse antes, no difiere de las condiciones en que Fukuyama sintetizó su propia descripción. Merece, sin embargo, alguna precisión pues, en la práctica, existen diferentes expresiones del modelo general, que varían en cuanto al grado de participación ciudadana, la protección de derechos y la eficacia en la toma de decisiones. Así, puede incluso llegar a aceptar la limitación a la elección de las autoridades del Estado, como en el caso de las monarquías constitucionales, siempre que el monarca no electo no sea quien ejerza la conducción del poder ejecutivo y ésta recaiga en un jefe de

---

6. Publicado originalmente en la revista *The National Interest* (verano 1988) y está basado en una conferencia que el autor dictara en el John M. Olin Center for Inquiry into the Theory and Practice of Democracy de la Universidad de Chicago, EE. UU.

7. Free Press, Estados Unidos 1992

gobierno que sea el efectivo conductor de ese poder del Estado y haya sido elegido en las condiciones que mandata la norma democrática.

## Economía

La definición clásica de economía, presente en innumerables libros de texto, habla de la “asignación de recursos limitados y de uso alternativo a fines múltiples y jerarquizables”<sup>8</sup>. Una versión más autorizada de esta misma definición la proporciona Paul Samuelson en su libro **Economía: Un análisis introductorio**<sup>9</sup> en la que define economía como el estudio de cómo las sociedades utilizan los recursos escasos para producir bienes valiosos y distribuirlos entre diferentes personas. En esta definición de Samuelson sigue presente el que es reconocido como problema económico por excelencia, esto es la asignación de recursos limitados entre múltiples usos alternativos, aunque contiene la explicitación, como parte del mismo fenómeno, de la forma de distribución de lo resultante de esos usos alternativos entre personas que los consumen o los utilizan. Lo que importa concluir de esa definición es que ella no puede sino traducirse en decisiones sobre qué producir, cómo producirlo y para quién producirlo.

Haciéndome cargo de todas las condiciones anteriores adoptaré como definición útil de economía para mi reflexión, la siguiente: “economía es el conjunto de procesos mediante los cuales la sociedad decide qué producir, cómo producir y para quién producir”. En lo que sigue, además, entenderé que ese conjunto de procesos que he llamado economía tiene lugar en un ámbito capitalista y como escenario el mercado. Mi objeto de reflexión será, así, la economía capitalista de mercado.

En ésta, el qué, el cómo y el para quién producir son llevados a cabo esencialmen-

---

8. El primero en formular una definición de este tipo fue el economista inglés Lionel Robbins, que en 1935 afirmó que la economía era una ciencia que estudiaba el comportamiento humano como relación entre fines y medios escasos que tenían usos alternativos.

9. *Economics: An Introductory Analysis*, McGraw-Hill Book Company, 1948, digitalizado en abril de 2009.

te por empresas privadas o corporaciones cuya finalidad principal es obtener beneficios maximizando sus ganancias. En esa economía los individuos tienen libertad para comportarse como actores económicos, creando y gestionando negocios y eligiendo entre diferentes productos y servicios según sus preferencias y necesidades.

En la economía capitalista de mercado, esas decisiones están distribuidas entre innumerables actores (que por ese sólo hecho se constituyen en “actores económicos”) que concurren al mercado a ofertar los bienes y servicios que producen compitiendo entre sí. Esa oferta (ese qué y cómo producir) será corregida según sea la reacción de quienes demanden los productos ofertados. Tal acción convierte a esos demandantes, que son consumidores o usuarios de los bienes y servicios ofertados, también en “actores económicos”. De esa primera relación entre la oferta y la demanda surgirá una adecuación de la oferta inicial a la demanda real, hasta lograr el equilibrio entre ambas. La demanda está condicionada por las necesidades de la población (la que hasta cierto punto puede ser condicionada a su vez por los oferentes mediante mecanismos tales como la publicidad) y por lo tanto es variable. De ello se colige que los procesos que dan lugar a la economía son dinámicos y que la economía de mercado está compuesta por múltiples procesos -que se suceden en el tiempo- de ajuste y equilibrio entre múltiples variables. Esas múltiples variables convergen a mercados diversos, que son tantos como productos y servicios sean ofertados y demandados en una economía, incluyendo entre ellos los mercados de monedas extranjeras, demandadas para atender mercados internacionales (otro tipo de mercado, esta vez en una escala global) o la oferta y demanda de dinero en el mercado financiero. El dinamismo y la multiplicidad de la economía de mercado refiere también, en consecuencia, a la existencia de esos múltiples mercados y la perfección de la economía de mercado se alcanza en el equilibrio simultáneo en todos ellos o equilibrio general.

Pero esa condición de equilibrio general en la economía capitalista de mercado, dados su dinamismo y multiplicidad, es prácticamente imposible de lograr. En los hechos, los mercados están equilibrándose y desequilibrándose constantemente y

ha sido posible determinar que esas condiciones de equilibrio y desequilibrio tienden a generarse por la propia dinámica económica y asumen un carácter periódico que ha terminado por ser conocido como “ciclo económico”. De igual manera el proceso económico, por la misma naturaleza del capital que busca reproducirse y expandirse, tiende a generar procesos de concentración que limitan o pueden terminar por anular la competencia, lo que a su vez podría terminar por anular al propio mercado como lugar de encuentro de oferentes y demandantes independientes y libres en su capacidad de elegir.

Por ello la economía de mercado requiere ajustes y regulaciones impuestos por una sociedad consciente de la necesidad de corregir sus ciclos y deformaciones. Esas correcciones han dado lugar a cuerpos doctrinarios completos que suelen presentarse o interpretarse como alternativas a la propia economía de mercado.

En 1931 el Papa Pío XI emitió la encíclica *Quadragesimo anno*, como un elogio a la encíclica *Rerum novarum* emitida por el Papa León XIII exactamente cuarenta años antes. En ella Pío XI, como León XIII en su momento, reivindicó la facultad de la Iglesia para intervenir en los problemas económicos y sociales, explicando -en contra de una opinión que había tendido a imponerse- que el Papa León no había hecho una defensa absoluta de la propiedad privada, sino que había destacado su naturaleza comunitaria que rechaza a quienes niegan el carácter social y público del derecho a la propiedad por caer en el individualismo. Sobre esa base, Pío XI terminó de establecer como conceptos originales del pensamiento social de la Iglesia los de “Estado subsidiario” y “economía social de mercado”<sup>10</sup>.

El concepto “economía social de mercado” no ha terminado, quizás, de ser perfectamente definido y su adopción ha estado sujeta a criterios propios de los lugares y las circunstancias políticas en que se ha utilizado. Así, fue la doctrina económica oficial de la dictadura militar chilena encabezada por Augusto Pinochet, probable-

---

10. “Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por sí mismas los cuidados y negocios de menor importancia, que de otro modo le serían grandísimo impedimento para poder cumplir con mayor libertad, firmeza y eficacia cuanto a ella sola corresponde... Por lo tanto, tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuanto más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria (*subsidiarii officii principium*), tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado”. (Encíclica *Quadragesimo anno*).

mente impuesta por uno de sus inspiradores ideológicos principales, Jaime Guzmán, quien era un devoto católico. También fue utilizada, casi como doctrina oficial, por el Partido Demócrata Cristiano Alemán bajo la orientación de Ludwig Erhard, primero como ministro de Economía y luego como Primer Ministro (Canciller). En términos generales podría ser resumida como una economía de mercado orientada por criterios sociales<sup>11</sup>.

El concepto “Estado de bienestar” se presenta, de igual manera, como alternativa al de “economía de mercado”, aunque se trata, también, de una economía de mercado “ajustada” u “orientada” por criterios sociales. Específicamente el Estado de bienestar plantea la extensión de la seguridad para el sustento a toda la población, mediante instrumentos tales como las pensiones, la sanidad, el seguro de desempleo, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos. El “Estado de bienestar”, como la “economía social de mercado”, admite expresiones de variada intensidad práctica y énfasis doctrinario y, dentro de esa variedad, ha terminado por convertirse en el sello distintivo de países como Inglaterra (severamente cuestionado allí durante el gobierno de Margaret Thatcher) y los países del norte de Europa, aunque también ha sido enarbolado como signo distintivo en países de economía y sociedad tan diferentes como Israel o España.

Es posible que los dos ejemplos anteriores sean considerados en instancias académicas o políticas como eventuales alternativas a la economía de mercado, perfectamente diferenciables de ella. Sin embargo, lo cierto es que ambos conceptos y las realidades que ellos reflejan refieren a diversas formas o grados de intervención correctiva de la economía capitalista de mercado -sin duda inspiradas en la aspiración de favorecer a sectores más desfavorecidos o vulnerables- pero no la substituyen. No son una alternativa a la economía capitalista de mercado, sólo son una variedad de ella.

---

11. El 24 de junio de 1948 entró en vigor en la República Federal de Alemania la llamada “Reforma Económica”, diseñada e implementada por Ludwig Erhard en su calidad de ministro de Economía del gobierno encabezado por Konrad Adenauer. En su preámbulo, el documento que describe la Reforma señala: “La flexibilización del sistema estatal de distribución de mercadería y control de precios encuentra sus límites allí donde es necesario: 1) garantizar la protección de los sectores económicamente más débiles; 2) asegurar la ejecución de programas económicos en interés público y 3) impedir que influencias monopólicas puedan aprovecharse de la situación de emergencia que vive la población”.

La única verdadera alternativa a la economía capitalista de mercado es aquella en la que el mercado no es el espacio social en el que se termina de decidir sobre qué, cómo y para quién producir. Y, si esa función no recae en el mercado que es el espacio social al que concurren actores económicos en su condición individual de oferentes y demandantes, esas decisiones sólo pueden ser tomadas por un ente cuyo poder sea superior al poder o capacidad de cada actor económico individualmente considerado. Ese poder, socialmente y en términos contemporáneos, sólo puede ser ejercido por el Estado. Y la substitución del proceso de decisión relativo al qué, cómo y para quién producir que éste provee, sólo puede ser substituida por la planificación.

En nuestra realidad contemporánea, existen sociedades en las que estos procedimientos están presentes. Son pocas, pero existen. La Unión Soviética y la República Popular China, que fueran ejemplo, honra y prez de la economía centralmente planificada como substituto de la economía de mercado, ya no lo son. Desaparecida como Estado la primera, la organización social que la substituyó adoptó la economía de mercado, aunque en su versión más canallesca, probablemente subordinada a un suborden gansteril. China, por su parte, terminó por adoptar lo esencial de la economía capitalista de mercado y se incorporó al mercado mundial, aunque sin abandonar las características totalitarias de su ordenamiento político, lo que terminó otorgándole la extravagante exclusividad de ser la primera dictadura capitalista regida por el partido comunista. En nuestro continente Cuba se reclama de ser una sociedad de economía centralmente planificada, aunque, como es sabido, el régimen gobernante ha abierto paulatinamente espacios económicos privados y de mercado. Quizás Corea del Norte sea la última sociedad plenamente regida por la planificación centralizada y en la que ni el mercado ni la propiedad privada existen. El régimen político que ampara ese orden es otra extravagancia: la de una suerte de monarquía hereditaria comunista. En cualquier caso, extravagante en sus formas o no, el hecho es que la existencia del régimen de Corea del Norte es suficiente para rebatir la hipótesis de Francis Fukuyama de que una de las dos ideologías que se han disputado la primacía política durante el último siglo y medio habría terminado por desaparecer. Se equivoca Fukuyama pues, a su manera, extravagante y monárquico, el

marxismo-leninismo aún alienta en Corea del Norte.

## **Mercado y desigualdad social**

De las definiciones de economía y democracia que he adoptado, es fácil colegir que una economía capitalista de mercado se ajusta más a la definición de “democracia” que una economía en la que no exista propiedad privada ni rija el mercado. Una primera relación entre mercado y democracia, en consecuencia, debería establecer que la democracia tenderá a tener como escenario del fenómeno económico al capitalismo y al mercado.

La anterior puede ser considerada como una verdad absoluta: una democracia, entendida como el sistema político de las libertades individuales, no sería tal si eliminara las libertades del ámbito económico, esto es si eliminara la propiedad y el mercado. Es cierto que, en función del ejercicio de las mismas libertades democráticas, el colectivo social, la ciudadanía, podría decidir regular hasta modelar esas libertades del ámbito económico en función de lo que ese mismo colectivo social entienda como beneficioso para todos y eso es lo que ocurre con los casos del “Estado de bienestar” y de la “economía social de mercado” que he utilizado antes como ejemplo. Pero si el colectivo social decidiera eliminar totalmente las libertades propias del capitalismo y el mercado, estaría negándose a sí mismo su capacidad de ejercer libertades o, lo que es igual, el colectivo social estaría renunciando a la democracia.

La situación inversa, sin embargo, no es igualmente cierta. Un régimen no democrático sí puede amparar una economía de mercado. Como intentaré mostrar más adelante, la posibilidad de la economía de mercado, la calidad de su desempeño y sus efectos sobre la sociedad sólo dependen de las políticas que se implementen con relación a ella para modelarla o corregir sus imperfecciones. Un régimen autoritario, que en tanto tal está en condiciones de decidir por sí mismo qué grados de libertad otorgar a la sociedad, puede establecer la libertad de mercado o una versión modelada de ésta. Ya he mencionado el caso contemporáneo de China, quizás el más espectacular ejemplo de una autocracia absoluta, pero que

sin embargo admite en una amplia extensión al mercado y la propiedad privada en su economía. También mencioné el caso de Cuba, en donde la ineficacia misma de la planificación estatal ha obligado al régimen a abrir mercados en diversas actividades. En el polo opuesto, un régimen no democrático anticomunista, como la dictadura chilena encabezada por Augusto Pinochet, fue una fervorosa partidaria de la economía de mercado y la impulsó casi sin restricciones.

Pero, he dicho, el colectivo social, en democracia, sí puede intervenir sobre la economía de mercado para rectificarlo o modelarlo. ¿Cuándo, cómo y por qué lo hace?

Una “buena” economía, en principio, debería ser aquella que “funcione” bien. Una buena economía de mercado, en consecuencia, debería ser aquella capaz de encontrar los equilibrios entre oferta y demanda en todos sus mercados. Hoy se sabe que las economías capitalistas de mercado tienden a desequilibrarse estructuralmente dando lugar a crisis cíclicas. También se sabe que es de la naturaleza del capital la tendencia a la concentración y por consiguiente a la desvirtuación del mercado. El conocimiento y la aceptación de esas realidades es el que, de manera principal, ha dado lugar a formas de intervención sobre la economía con el objeto de “regularla” para impedir o atenuar los efectos negativos de sus ciclos y a impedir que el mercado sea desvirtuado.

En el contexto de un sistema democrático, una buena economía de mercado sería, en consecuencia, aquella en la que las condiciones de la práctica de la democracia permiten que la regulación disminuya o elimine el riesgo cíclico y la desvirtuación del mercado. Por contraste, una mala economía sería aquella en la que las condiciones de la práctica de la democracia no fueran suficientes para impedir o atenuar las crisis cíclicas provocadas por la tendencia estructural del mercado al desequilibrio y a la desvirtuación del mercado.

Antes de seguir, sin embargo, necesito detenerme para examinar los argumentos que cuestionan severamente la base en la que se sostiene la reflexión anterior y sus conclusiones. Ese cuestionamiento hace pie en la diferencia entre la que se

puede considerar una economía “buena” y una “que hace lo correcto”. Según esta crítica, la presunta “bondad” de la economía no derivaría exclusivamente de su capacidad de mantenerse en equilibrio, esto es de hacer lo correcto o lo que se supone que debe hacer correctamente, sino de su capacidad de satisfacer adecuadamente aquello para lo cual existe, esto es la producción de bienes y servicios que satisfagan necesidades humanas. Pero, y he aquí el elemento principal y determinante de la crítica, la satisfacción de las necesidades es algo que atañe a toda la población y no sólo a una parte de ella que tenga acceso a esa posibilidad. Si existe una parte de la población que ve limitado o anulado su acceso a esos bienes, en comparación con otra parte que sí tiene acceso o los obtiene en condiciones de mayor ventaja, esto es si en la población existe una situación de “desigualdad”, entonces la economía no estará funcionando como debe hacerlo. No estará funcionando bien.

En esa línea argumental pueden encontrarse planteamientos como los de Martin Wolf, a quien ya he citado, que ha señalado “Los ciudadanos esperan que la economía les proporcione, a ellos y a sus hijos, niveles razonables de prosperidad y oportunidades. Cuando no es así, sienten frustración y resentimiento”<sup>12</sup>. Se trata de una idea ampliamente difundida: no es la sociedad, ni siquiera la política, es la economía (de mercado, debe entenderse) la que debe entregar los bienes que definen y establecen la prosperidad de la población: disposición de bienes materiales, educación, salud, tiempo libre. Cuando la economía de mercado no satisface esa obligación, sobreviene “la frustración y el resentimiento”. Wolf agrega: “Eso es lo que ha ocurrido. Mucha gente de los países de renta alta condena el capitalismo global de las últimas tres o cuatro décadas por estos resultados decepcionantes. En lugar de proporcionar prosperidad y progreso constante, ha generado un aumento de la desigualdad, empleos sin futuro e inestabilidad macroeconómica.”<sup>13</sup>

La argumentación de Wolf, explicando la condena de la sociedad al “capitalismo

---

12. Martin Wolf, *Op. Cit.*, p. 21.

13. *Id.* Antes.

global”, incluye la desigualdad como elemento central y en ello coincide con muchos que, en Chile, han explicado y aun justificado el “estallido social”. Pero además agrega la inestabilidad macroeconómica, que no estuvo presente entre los reclamos que se escucharon en nuestro país a lo largo de esa jornada (no se vio a masas reclamando por la carestía de la vida o a obreros reclamando por mejores salarios) ni entre quienes la justificaron. Y no lo estuvo, quizás porque la solución buscada a los problemas entre quienes gritaban su reclamo en las calles o lo expresaban mediante la piedra que buscaba un escaparate, no parecía ser la “estabilidad económica”, esto es la estabilidad de los mercados, sino más bien la eliminación de esos mercados. ¿Por qué? Porque el mercado, en la opinión de ellos, era el causante de la desigualdad, que era a su vez, en definitiva, el motivo central de su reclamo.

Angus Deaton, de la Universidad de Princeton, con todo el respaldo que le otorga el Premio Nobel de Economía obtenido en 2015, opinó de modo parecido el 17 abril del 2024, al inaugurar la conferencia “Rethinking economic policy: Steering structural change” (Repensar la política económica: dirigiendo el cambio estructural), organizada en Washington por el Instituto Peterson de Economía Internacional y el Fondo Monetario Internacional. En ella planteó, refiriéndose a la economía de mercado por antonomasia, Estados Unidos, cuestiones como las siguientes: “El dinero y el consumo son medios para permitirle a la gente obtener cosas que necesitan, no fines en sí mismos. La salud es un fin... la familia, el matrimonio, los hijos son un fin. Juzgado por esos fines, Estados Unidos no lo ha hecho bien para la mayoría de su gente. Hay una creciente desigualdad en todos ellos”. También señaló: “La mayoría con menores niveles de educación tiene razón para enojarse... No es la desigualdad de ingresos ni la riqueza -aunque la desigualdad de riquezas es ciertamente un tema- sino la diferencia creciente en el éxito en la vida entre quienes tienen y no tienen un grado universitario”.<sup>14</sup>

---

14. Presentación en Power Point de la conferencia.

El origen del descontento, la frustración o el malestar social que estarían dando cuenta de una “mala” economía o de una economía deficiente que a su vez podría provocar la deficiencia democrática por vía de un emergente populismo o, peor, de una dictadura es, de acuerdo con esta crítica, la desigual social.

Pero, para ser una crítica válida a la economía capitalista de mercado, debería establecerse que es la economía la que genera las desigualdades de las cuales la democracia es víctima y no al revés, que es la ineficacia, los defectos o las imperfecciones de la democracia, esto es la política, la que genera o no impide esas desigualdades de las cuales se quiere responsabilizar a la economía de mercado.

Lo cierto es que a los mercados las desigualdades sociales les resultan, por así decirlo, indiferentes, pues pueden alcanzar o perder sus equilibrios sin que medien efectos de esas posibles desigualdades. Dicho de otro modo, los mercados pueden alcanzar sus equilibrios en medios sociales caracterizados por la igualdad o la desigualdad. Al final de cuentas lo que dará lugar a ese equilibrio será el hecho que la oferta y la demanda, expresadas monetariamente, concurren a ese mercado en iguales dimensiones, sin que importe a ese ajuste que la demanda provenga de una distribución desigual del ingreso o la oferta provenga de un monopolio.

Es más, en última instancia el “aumento de la desigualdad” y los “empleos sin futuro” de los que habla Wolf o “la diferencia en el éxito en la vida entre quienes tienen y no tienen un grado universitario”, que expone Deaton, en lo que toca al mercado sólo pueden expresarse en una menor demanda por los bienes y servicios que el mercado ofrece. Una condición con que las personas, en su calidad de demandantes, ya llegan al mercado: no es provocado por éste. Naturalmente la pregunta a contestar es ¿pero acaso no fueron esos mercados los que determinaron, originalmente y en algún momento previo, la condición de desigualdad con que esas personas vuelven a comparecer ante ellos? La respuesta sería indudablemente positiva en el caso de algún especulador en bolsa que haya perdido su capital en una mala operación o de un inversionista que decidió ofrecer bienes que no tuvieron demanda: en ambos casos fue el mercado el que provocó el menor ingreso del demandante. Pero es sólo relativamente cierta en los casos en que de-

terminadas ofertas de trabajo -por ejemplo, y es sólo un ejemplo imaginario, obreros de la industria extractiva del carbón fósil o, como en el reclamo de Deaton, quienes no tienen un grado universitario- no se enfrentan a una demanda por ese trabajo que les permita mantener su precio de oferta y los obligue, en consecuencia, a disminuir ese precio (reducir sus salarios). En el caso de los obreros del carbón, la menor demanda por el trabajo que ofrecen los trabajadores especializados en esa actividad podría deberse a una reducción de la demanda por carbón en otros mercados (quizás por el efecto contaminante de su uso) y, en el de las personas sin estudios, su incapacidad de ofrecer un trabajo que aspire a una mayor demanda podría deberse al origen social de esas personas o a sus incapacidades naturales. En ninguno de esos casos es el mercado de trabajo el que ha provocado la precaria oferta de los trabajadores perjudicados.

En el nivel de abstracción en el que me he estado moviendo hasta aquí, el problema de la reducción de los salarios debida a la disminución de la demanda por un tipo específico de trabajo sería solucionado por el mercado por vía de la reducción de la oferta, lo que significaría que muchos de esos trabajadores abandonarían ese mercado, esto es que migrarían a otros mercados en los que su oferta sí fuera demandada o que cambiarían de oficio. Pero en la realidad, que no es abstracta sino inclementemente concreta, no es fácil que eso ocurra o es simplemente imposible. Hay oficios o capacidades laborales que dejan de ser demandados en todos los mercados debido a los avances en las tecnologías, hay habilidades que no pueden aprenderse o modificarse a partir de cierta edad y hay grados universitarios que no pueden obtenerse si no es con una importante y para alguna prohibitiva inversión en estudios. Si los trabajadores no pueden migrar de mercado o aumentar sus capacidades con nuevos estudios, entonces, inevitablemente, quedarán en una situación desmedrada con relación a quienes no tienen esos problemas. O, desde el punto de vista del mercado, ocurrirá que éste dejará de ser capaz de proporcionar a todos los mismos bienes y servicios en igualdad de condiciones cuando se enfrenta con la realidad de condiciones sociales establecidas no por el mercado, sino que previamente.

El problema parece radicar, en consecuencia, en condiciones sociales previas a la ejecutoria del mercado. Orígenes sociales que limitan o impiden del todo el acceso a la educación superior o, como es evidente en Chile, que impiden o limitan el acceso a una educación superior de cierta calidad o prestigio que trae consigo la perspectiva de mayores ingresos; orígenes sociales que no abren a jóvenes la posibilidad de adquirir otros oficios que aquellos que sufren una merma en el mercado de trabajo. Pero al hacernos cargo de esta nueva información que nos entrega la realidad, concreta e inclemente como ya he dicho que es, estamos transitado desde el mercado a la sociedad. Desde la economía, a la práctica de la democracia. Desde la economía de mercado, a la política.

Daron Acemoglu y James Robinson, galardonados con el Nobel de Economía 2024, publicaron en 2012 su libro más conocido y aquel por el cual, según muchos, merecieron el Nobel: **Por qué fracasan los países**<sup>15</sup>. En él incluyen la que ya es famosa comparación entre las ciudades de Nogales, en el estado de Arizona en Estados Unidos y Nogales en el estado de Sonora en México. Dos ciudades que comparten la misma situación geográfica (están separadas solo por una valla divisoria), un mismo clima y prácticamente una misma composición étnica. Y sin embargo son muy diferentes en términos de su prosperidad y las condiciones de vida de sus habitantes. En realidad, dos mundos diferentes según el lado de la valla en la que uno se sitúe. La explicación de este singular fenómeno es “muy sencilla y obvia”, según explican los autores: “Nogales (Arizona) está en Estados Unidos. Sus habitantes tienen acceso a las instituciones económicas estadounidenses, lo que les permite elegir su trabajo libremente, adquirir formación académica y profesional y animar a sus empleadores a que inviertan en la mejor tecnología, lo que, a su vez, hace que ganen sueldos más elevados. También tienen acceso a instituciones políticas que les permiten participar en el proceso democrático, elegir a sus representantes y sustituirlos si tienen un comportamiento inadecuado. Por tanto, los políticos proporcionan los servicios básicos (desde sanidad pública hasta carre-

---

15. Por qué fracasan los países Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, Editor digital Horuse Pub r1.0

teras y ley y orden) que demandan los ciudadanos. Los de Nogales (Sonora) no tienen tanta suerte. Viven en un mundo distinto moldeado por diferentes instituciones. Éstas crean incentivos muy dispares para los habitantes de las dos Nogales y para los emprendedores y las empresas que desean invertir allí. Los incentivos creados por las distintas instituciones de las dos Nogales y los países en los que están situadas son la razón principal que<sup>16</sup> explica las diferencias en prosperidad económica a ambos lados de la frontera.”

Son pues, según estos autores, las instituciones las determinantes de la prosperidad o la pobreza de un país pero, aclaran: “...aunque las instituciones económicas sean críticas para establecer si un país es pobre o próspero, son la política y las instituciones políticas las que determinan las instituciones económicas que tiene un país.”<sup>17</sup> Son la política y las instituciones políticas las que determinan la condición económica y no a la inversa. Y pueden determinar dos tipos de instituciones económicas: inclusivas y extractivas. Las instituciones económicas inclusivas -nos dicen- “...posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea. Para ser inclusivas, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos; además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar.”<sup>18</sup> Las instituciones económicas extractivas están a su vez determinadas por instituciones políticas extractivas que “...concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas. De hecho, deben depender inherentemente de las instituciones políticas extractivas

---

16. Ed. Cit. p. 15

17. Ed. Cit. p.420

18. Ed. Cit. pp. 65-66

para su supervivencia.”<sup>19</sup>

La proposición de Acemoglu y Robinson es clara: para entender la verdadera raíz de los problemas sociales -y por lo tanto para solucionarlos- es necesario volver la vista a la política y sus instituciones, no a la economía. Para entender el origen de la desigualdad, en consecuencia, es necesario hablar de la sociedad y la política.

## Política y desigualdad social

Quien quizás ha tenido más influencia sobre el pensamiento social relativo al tema de la desigualdad, el filósofo estadounidense John Rawls, sobre todo con su obra **Teoría de la justicia**<sup>20</sup>, ha planteado que la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social establecen la condición de “justicia distributiva” y que ésta es posible de alcanzar por medio de principios de justicia que a su vez son objeto de un acuerdo entre personas racionales, libres e iguales en una situación contractual justa. Sobre esa base Rawls identificó los principios de la justicia mediante la siguiente formulación, bien conocida por lo demás: “Las desigualdades sociales han de disponerse de tal modo que sean tanto a) para el mayor beneficio de los menos aventajados, como b) ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos en condiciones de justa igualdad de oportunidades”<sup>21</sup>. Rawls estableció en su texto que a la segunda parte de este principio él la llamaría “principio liberal de la justa igualdad de oportunidades” y aclaró que el primer principio tenía prioridad sobre el segundo y la segunda parte del segundo principio -el “principio liberal de la justa igualdad de oportunidades”- tenía prioridad sobre la primera, a la que Rawls denominó “principio de la diferencia”.

Con estas definiciones, que han hecho fortuna al grado de convertirse en guía del pensamiento considerado progresista en el mundo que abraza la democracia libe-

---

19. Ed. Cit. p. 7022

20. Fondo de Cultura Económica, México 1977.

21. Op. Cit. p.88

ral, Rawls situó el problema de la desigualdad -y de su superación- en el lugar al que pertenece: el de las decisiones políticas. En sus propios términos: “La interpretación liberal ... intenta ... mitigar la influencia de las contingencias sociales y de la fortuna natural sobre las porciones distribuidas. Para alcanzar este fin es necesario imponer nuevas condiciones estructurales al sistema social. Los arreglos del libre mercado deben tener lugar dentro de un marco de instituciones políticas y jurídicas que regulen las tendencias generales de los sucesos económicos y conserven las condiciones necesarias para la justa igualdad de oportunidades. Los elementos de este marco son bastante familiares, aunque quizá valiera la pena recordar la importancia que tiene impedir la acumulación excesiva de la riqueza y mantener la igualdad de oportunidades educativas para todos. Las oportunidades de adquirir los conocimientos y las técnicas culturales no debieran depender de la posición de clase; asimismo el sistema escolar, sea público o privado, debería ser planeado para derribar las diferencias de clases”.<sup>22</sup>

Durante el medio siglo transcurrido desde que Rawls publicó su obra (la primera edición de su libro es de 1971) sus ideas han tenido distintas formas de aplicación práctica, pero siempre en el mundo de la política. Así, la aceptación de las diferencias de origen, que pueden ser sociales, pero también naturales y que deben ser tratadas de manera tal que se dispongan tratamientos diferenciados en beneficio de los menos aventajados, años atrás dio lugar a lo que primero se llamó “discriminación positiva” y ahora es conocido como “acciones positivas”. Y la solución a la desigualdad en el acceso a cargos y posiciones -la “carrera por la vida”- ha terminado por aceptarse como el principio democrático de que esa carrera debería iniciarse sobre una “pista pareja”, en la que todos y todas comenzaran en las mismas condiciones -estudios de igual calidad, atención básica de salud equivalente- y sólo fueran las desigualdades naturales las que determinarían el orden de llegada final. Podemos concluir, pues, que, aunque la desigualdad no sólo existe, sino que probablemente es responsable de las reacciones sociales descritas por Wolf, Deaton

---

22. Op. Cit. pp. 78-79

y muchos otros pensadores y políticos, ella no es directamente atribuible a la economía de mercado, sino a una sociedad que no ha sido capaz de organizar la práctica de su democracia de modo de permitir alcanzar acuerdos “entre personas racionales, libres e iguales en una situación contractual justa”, al decir de Rawls, o de dotarla de instituciones políticas y económicas “inclusivas”, en los términos de Acemoglu y Robinsosn. Dicho de otro modo, los problemas de la democracia tienen su origen y su solución en la práctica de la democracia misma. Una práctica que permita las condiciones de diálogo político que se requieren para llegar a acuerdos que corrijan las estructuras sociales que generan desigualdades y permitan la igualdad de oportunidades.

## **Y la desigualdad ¿qué?**

La desigualdad es, pues, un problema estructural de la sociedad, que lo mismo puede hacerse presente en un ámbito democrático como en uno que no lo sea. Las desigualdades sociales, en una sociedad regida por el capitalismo, pueden perpetuarse por generaciones si no son abordadas por políticas que busquen su solución. Y el desarrollo tecnológico significará siempre una amenaza para segmentos de la población cuyas especialidades laborales tiendan a quedar obsoletas.

La explicación estructural, sin embargo, no es suficiente para elucidar la interrogante con que abrimos estas líneas: ¿por qué, en nuestro país, una economía que se mantuvo boyante por alrededor de dos décadas dio lugar a un “estallido social” que difícilmente puede ser explicado por el decaimiento económico que siguió a esa bonanza?; un decaimiento que no tuvo efectos significativos ni sobre el nivel de vida de la población ni sobre los indicadores de desigualdad de ingresos.

El único elemento añadido a las condiciones estructurales que son características de la economía de mercado en Chile y que en consecuencia podría estar presente

en una explicación del hecho excepcional que fue el “estallido Social”, es justamente ese período de bonanza económica y de reducción acelerada de los niveles de pobreza y extrema pobreza en el país, es decir el importante incremento, en términos generales, en la calidad de vida de los Chilenos durante las dos primeras décadas posteriores a la dictadura.

En otros términos, la interrogante a resolver parece ser ¿por qué en las condiciones de una economía que en términos convencionales no sólo marchaba razonablemente bien, sino que algo más que bien, pudo tener lugar un “estallido social”, lo que no ha ocurrido en países de América Latina caracterizados por el atraso económico y niveles de pobreza y extrema pobreza muy superiores a los chilenos?

La cuestión de la inconformidad de sectores de la sociedad aún en circunstancias de crecimiento económico o de incremento del bienestar general de la población, ha sido tratado, entre otros, por el filósofo político Michael Sandel, uno de los académicos más distinguidos de la actualidad y receptor, entre otros reconocimientos, del Premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales 2018. En su libro "The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?" ("La tiranía del mérito: ¿Qué ha sido del bien común?"),<sup>23</sup> Sandel critica principalmente lo que llama la “tiranía del mérito”, que puede describirse como la perpetuación en el tiempo de una situación de ganadores y perdedores sobre la base del mérito personal, aún a partir de la realización del principio de igualdad de oportunidades. Cuando ello ocurre, afirma Sandel, es dudoso que una meritocracia, ni siquiera una perfecta, pueda ser satisfactoria ni moral ni políticamente.

“Desde el punto de vista moral -dice Sandel- no está claro por qué quienes tienen talento merecen las desproporcionadas recompensas que las sociedades de mercado reservan a las personas de éxito. Un principio central de la ética meritocrática es la idea de que no merecemos que se nos recompense -ni que se nos postergue-

---

23. Penguin Random House, Colombia, séptima reimpresión, julio 2023

por factores que estén fuera de nuestro control. Pero ¿de verdad poseer [o carecer de] ciertas aptitudes es un logro nuestro? Si no lo es cuesta ver por qué quienes ascienden gracias a su talento merecen mayor premio que quienes bien pueden ser personas igualmente esforzadas, pero menos dotadas de los dones previos que una sociedad de mercado casualmente valora más.<sup>24</sup>

“Quienes visualizan el ideal meritocrático y lo convierten en el centro de su proyecto político pasan por alto esta cuestión moral -continúa Sandel- pero también ignoran algo más poderoso desde el punto de vista político: las actitudes poco atractivas (desde la perspectiva moral) que la ética meritocrática fomenta, tanto entre los ganadores como entre los perdedores. Entre los primeros promueve la soberbia; entre los segundos la humillación y el resentimiento. Son estos sentimientos morales los que constituyen ahora el trasfondo de la revuelta populista contra la elite. Más que una protesta contra los inmigrantes y la deslocalización, la queja populista va dirigida contra la tiranía del mérito. Y está justificada.”<sup>25</sup>

Si esta circunstancia política tiende a perpetuarse, la humillación y el resentimiento también se perpetúan, afirma Sandel: “... la soberbia de la elite es mortificante. A nadie le gusta que se le mire por encima del hombro, pero la fe meritocrática añade sal a la herida. La idea de que nuestro destino está en nuestras manos, de que ‘puedes conseguirlo si pones empeño en ello’, es una espada de doble filo: inspiradora por uno de sus bordes, pero odiosa por el otro. Congratula a los ganadores, pero denigra a los perdedores y afecta incluso a la percepción que estos tienen de sí mismos. Para quienes no pueden encontrar trabajo o llegar a fin de mes, es difícil rehuir la desmoralizadora idea de que el fracaso es culpa suya, que todo se reduce a que carecen del talento y el empuje necesarios para tener éxito... La política de la humillación difiere en ese sentido de la política de la injusticia. La protesta contra la injusticia se proyecta hacia afuera; uno se queja de que el sistema está amañado, de que los ganadores han engañado o han manipulado para llegar arriba. La

---

24. OP. Cit, pp. 36-37

25. OP. Cit. p. 37

protesta contra la humillación tiene una mayor carga psicológica. En ella la persona combina el rencor hacia los ganadores con una irritante desconfianza hacia sí misma; quizás los ricos sean ricos porque se lo merecen más que los pobres, quizás los perdedores sean después de todo cómplices de su propio infortunio.<sup>26</sup>

La conclusión del análisis de Sandel es que una sociedad justa, una en la que exista verdadera “justicia distributiva” según la expresión de Rawls, no solo debería buscar la igualdad de oportunidades y la meritocracia, sino también el reconocimiento de las contribuciones de todos los individuos al bien común, independientemente de su éxito material o estatus social. “Se da a menudo por supuesto -explica- que la única alternativa a la igualdad de oportunidades es una estéril y opresiva igualdad de resultados, pero existe otra opción: una amplia igualdad de condiciones que permita que quienes no amasen una gran riqueza o alcancen puestos de prestigio lleven vidas dignas y decentes, desarrollando y poniendo en práctica sus capacidades en un trabajo que goce de estima social, compartiendo una cultura de aprendizaje extendida y deliberando con sus conciudadanos sobre asuntos públicos”.<sup>27</sup>

La solución es, pues, la democracia practicada a cabalidad. Ello permitiría anular la soberbia de unos y la humillación de otros, fundiéndolos en la contribución de todos al bien común: “...si el bien común es algo a lo que podemos llegar deliberando con nuestros conciudadanos sobre los propósitos y los fines de nuestra comunidad política, entonces la democracia no puede ser indiferente al carácter de la vida en común. No precisa de una igualdad perfecta, pero sí requiere que ciudadanos con diferentes modos de vida y orígenes se encuentren en unos espacios comunes y en los lugares públicos. Y es que así es como aprendemos a negociar y tolerar nuestras diferencias. Así llegamos a interesarnos por el bien común.”<sup>28</sup>

La explicación de Sandel tiene el mérito de excluir del análisis a la economía de

---

26. OP. Cit, pp. 36-37

27. OP. Cit. p. 37

28. Op. Cit. p. 38

mercado como causa directa de la desigualdad y del resentimiento que ésta provoca, para situarlas en la esfera de la subjetividad de las personas que sufren lo que Rawls llamó el “principio de la diferencia” o la condición de ser “menos aventajados” en una situación de “igualdad de oportunidades”. Podría ser esa, sin duda, una buena explicación para el odio y la violencia que llegaron a manifestarse por momentos durante el estallido social en Chile y sobre todo con el hecho de que una parte significativa de quienes participaban en esos hechos eran personas jóvenes con estudios universitarios e incluso de post grado, que aparentemente se sentían frustrados por no alcanzar el estatus que esos estudios pudieran haberles prometido.

Una mirada reciente sobre la inconformidad y el resentimiento como motivación de situaciones de crisis social la brindan Pierre Rosanvallon e Irene M. Agoff<sup>29</sup>, que en 2020 publicaron *El siglo del populismo*. Sostienen estos autores que el papel movilizador de las emociones y pasiones en la historia ha sido planteado desde siempre por los historiadores, pero actualmente remarcan también lo que llaman “la razón sensible que subyacía en ellos”. Y la ilustran muy gráficamente: “En ciertos episodios revolucionarios, los amotinados del hambre eran guiados frecuentemente por su experiencia vivida, mientras que los gobernantes no veían nada en sus estadísticas”.<sup>30</sup>

Entre las emociones como movilizadoras de la historia, destacan para el efecto de lo que estoy buscando aclarar acá las que Rosanvallon y Agoff denominan “emociones de posición”. Esas emociones, nos dicen coincidiendo muy cercanamente con Sandel “...expresan la rabia de no ser reconocido, de ser abandonado, despreciado, de no importar nada a los ojos de los poderosos. Traducen lo que podríamos calificar de resentimiento democrático, denuncia sorda de lo que se percibe como desviación del proyecto de una sociedad de igual consideración, atribuida a la ceguera e insensibilidad de las elites y en particular de los gobernantes.”<sup>31</sup>

---

29. Ediciones Manantial, Argentina. Disponible en <https://www.perlego.com/book/3606034>

30. Ob. Cit. Sección I, cap. 5.

31. Id. antes

El resentimiento generado por esa emoción se entiende cuando se pasa de la realidad “entendida de manera global, estadística” a las “situaciones individualmente percibidas”. Entre estas últimas siempre “será posible encontrar situaciones que pueden ser muy diferentes para un mismo nivel de ingresos, por ejemplo, si se tienen en cuenta variables específicas como la situación patrimonial, la distancia al lugar de trabajo o la estructura familiar.” La incompreensión de la distancia que media entre esa “realidad estadística” y las “situaciones individualmente percibidas” es la que -nos dicen Rosanvallón y Agoff- lleva a menudo a criticar a la “razón gobernante” por “tecnócrata.” Los autores defienden el realismo de sus reflexiones haciendo ver que es perfectamente posible imaginar políticas sociales “más atentas a la singularidad”. Concluyen afirmando que ese es “...uno de los grandes retos para lograr la refundación futura del Estado de bienestar”<sup>32</sup>

Quien incursionó directamente en el caso chileno desarrollando argumentos como los que hemos expuesto hasta acá, fue Carlos Peña, principalmente en su libro **“Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional”**<sup>33</sup>. En esta obra, al abordar el tema de la desigualdad, explica: “No se trata... de la desigualdad per se, uno de los factores que explica el comportamiento social, sino de cómo se la experimenta, cuán legítima o no se la percibe. Si la desigualdad en sí misma fuera el desencadenante de las convulsiones como las que Chile vivió en octubre, ni América Latina ni África o la India tendrían un momento de tranquilidad”<sup>34</sup>.

Por esa vía arriba a la conclusión de que en materia de desigualdad en Chile hay tres problemas que considerar. El primero es que “la contradicción chilena no es entre la demanda de igualdad frente a una mera desigualdad... el conflicto hoy es... entre desigualdades merecidas -en función del distinto grado de esfuerzo- y las inmerecidas -explicadas sólo en función del privilegio.”<sup>35</sup> El segundo problema, en su opinión, es que “...conforme aumenta el bienestar -conforme la sociedad se hace más rica y las condiciones materiales mejoran-, inevitablemente la percepción

---

32. Id. antes

33. Ed. Taurus, Chile, 2020

34. Op. Cit. p. 127

35. Op. Cit. p.130

de desigualdad se hará más intensa.”<sup>36</sup> Y agrega, en directa referencia al caso de Chile: “Hay, desde luego, factores objetivos distintos al ingreso que explican la vivencia profunda de la desigualdad. Las formas del trato social, los espacios de interacción, la disposición y la calidad de los bienes públicos en distintas zonas de la ciudad. Esto explicaría, desde luego, la vivencia de la desigualdad profunda e hiriente a pesar de los incrementos del bienestar y de la extraordinaria disminución de la pobreza”.<sup>37</sup> Y cierra este argumento con una cita de Tocqueville: el yugo se hace más intolerable cuando es más liviano.

El tercer problema que advierte Peña con relación al tema de la desigualdad, es el relativo a las características de las élites chilenas y la lentitud de su renovación. Citando a Wilfredo Pareto, señala que si se mira cómo se distribuye la riqueza en las sociedades es posible observar siempre una pirámide compuesta por una estrecha cúspide sobre una amplia base. Y agrega, siempre citando a Pareto: “si uno mira evolutivamente el orden social, observa gran movilidad al interior de esta pirámide. Con un detalle, sin embargo, que es muy importante tener en cuenta a la hora de examinar la sociedad chilena y los cambios de las últimas décadas: la movilidad social no suele coincidir con el cambio en la cúspide”.<sup>38</sup> En esa cúspide se sitúa la élite ¿Y de qué están constituidas las élites?: “...la literatura está de acuerdo... en que allí en donde hay élites -y el caso de Chile no es una excepción-, lo que hay es una posesión del capital. Las élites son aquellas que monopolizan o logran monopolizar el capital. El capital económico, el capital cultural, el capital social, las redes sociales, cultura, hábitos, gustos, el sentido de la distinción, riqueza material.”<sup>39</sup> Y concluye acerca de este “tercer problema” relacionado con la desigualdad en Chile: “Lo que cabe preguntar es si la transformación de las condiciones materiales de la existencia humana que Chile ha experimentado en las dos últimas décadas se ha traducido -o no- en un cambio en la circulación o en un incremento en la cooptación por parte de las élites. Y la respuesta es que no. Lo que se observa en las últimas dos o tres décadas en la sociedad chilena son estrategias

---

36. Id. antes

37. Op. Cit. pp. 130-131

38. Op. Cit. p. 136

39. Op. Cit. p. 138

de las élites tanto de clausura como de contención”.<sup>40</sup>

Percepción de la desigualdad como algo inmerecido, incremento de las aspiraciones en la medida que aumentan los logros, perpetuación de las élites: nuevamente la explicación no sólo de la desigualdad, sino del descontento y el eventual “estallido social” que ese descontento puede generar, se sitúa en esferas no directamente conectadas con la economía. Lo determinante, en definitiva, no radica tanto en desigualdades económicas como en la percepción que de ella puede terminar por imponerse en la sociedad. Fenómeno, este último, cuya explicación debe buscarse en la sociología o en la sicología social antes que en la economía.

En lo que toca a la relación directa entre democracia y economía, sigue siendo válido, en consecuencia, lo expuesto páginas atrás: una democracia “defectuosa” o incapaz de generar las condiciones que den lugar a políticas e instrumentos que permitan controlar el ciclo económico e impedir la desvirtuación del mercado, puede dar lugar a una “mala” economía, esto es a una economía de mercado incapaz de controlar sus ciclos o la generación de mercados desvirtuados. Como señalan Acemoglu y Robinson “los países pobres lo son porque quienes tienen el poder toman decisiones que crean pobreza. No lo hacen bien, no porque se equivoquen o por su ignorancia, sino a propósito. Para comprenderlo, tenemos que ir más allá de la economía y el asesoramiento experto sobre lo mejor que se puede hacer y, en su lugar, debemos estudiar cómo se toman realmente las decisiones, quién las toma y por qué estas personas deciden hacer lo que hacen. Éste es el estudio de la política y los procesos políticos”.<sup>41</sup>

Las características de esa democracia “defectuosa” pueden ser variadas, pero se pueden resumir en que son aquellas que impiden que la política genere las condiciones para adoptar políticas económicas adecuadas o que, siguiendo a Acemoglu y Robinson, que generen instituciones políticas no inclusivas. Esas condiciones

---

40. Op. Cit. p. 140

41. Ed. Cit. p 61

son, por lo menos, dos: mayorías democráticamente generadas (que permitirían la elaboración de políticas adecuadas) e imperio del estado de derecho (que permitirían la aplicación efectiva de esas políticas).

Pero, debe quedar claro, esa capacidad de la democracia, por intermedio de la política, sólo servirá para que la economía funcione bien en los términos en los que el mercado debe funcionar bien, esto es reduciendo o eliminando los efectos del ciclo económico e impidiendo la concentración económica. La desigualdad de oportunidades o la marginalidad social no son materias que la democracia -siempre por intermedio de la política- pueda superar actuando sobre el mercado. Para superarlas, la política debe actuar directamente sobre la sociedad.

En su libro de memorias, **Mi Vida**<sup>42</sup>, Bill Clinton relata que, en algún momento de la campaña presidencial de 1992, su asesor James Carville pegó un cartel en una de las paredes de la oficina central de la campaña, con los tres puntos que consideraba más cercanos a la vida cotidiana y a las necesidades de sus posibles electores. El segundo de esos puntos era “La economía, estúpido” y, bajo la forma “es la economía, estúpido”, rápidamente se convirtió en una suerte de slogan informal de toda la campaña, que era recordado por todos con sólo repetir el inicio de la frase: “es la economía...”.

Terminaré estas reflexiones con una expresión que, aunque no corra la fantástica suerte de aquella, bien puede resumir lo escrito en páginas anteriores: “Es la política...”

Con la esperanza de que el lector complete la frase como mejor le acomode.

---

42. Alfred A. Knopf, Nueva York 2004, edición en español.

# PIAD

## Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia

Cuaderno N° 3 - Diciembre 2025.

Periodicidad: mensual

Equipo Editorial  
Proyecto de Investigación Aplicada en Democracia  
Dirección de Comunicaciones y Vinculación con el Medio  
Universidad Miguel de Cervantes

<sup>42</sup>  
Eduardo Saffirio Suárez  
Alberto Aguirre Santiago  
Paulina Román

Diseño y Diagramación  
Dirección de Comunicaciones  
Universidad Miguel de Cervantes  
Alberto Aguirre Santiago

Distribución digital  
Vicerrectoría de Comunicaciones y Vinculación con el Medio



UMC  
Universidad  
Miguel de Cervantes