

**Posibilidades y Limitaciones de las Políticas Económicas Redistributivas:
Perspectivas de Largo Plazo**

Manuel R. Agosin
Departamento de Economía
Universidad de Chile

Trabajo para la Unidad de Estudios Prospectivos
Ministerio de Planificación

Santiago, 23 de mayo de 2000

Este trabajo recoge las conclusiones principales de los Talleres de Distribución del Ingreso patrocinados por la Unidad de Estudios Prospectivos del Ministerio de Planificación y organizados por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Se agradece la valiosa colaboración de David Bravo, Dante Contreras, José De Gregorio, Ricardo Ffrench-Davis, Isabel Figueroa, Hernán Frigolet, Alexander Galetovic, Luis Felipe Jiménez, Osvaldo Larrañaga, Isabel Millán, Alejandra Mizala, Joseph Ramos, Pablo Serra, Andras Uthoff y Humberto Vega. Asimismo, el autor desea agradecer la asistencia de investigación prestada por Juan Carlos Odar y Yolanda Portilla.

INDICE

Propuestas principales de política

I: ¿Existe un *trade off* entre el crecimiento y la equidad?

- A. Introducción
- B. La evidencia empírica
- C. ¿Cómo afecta el crecimiento a la distribución?
- D. Efectos de la desigualdad sobre el crecimiento
 - 1. La teorías convencionales
 - 2. Argumentos de economía política de primera generación
 - 3. Argumentos de economía política de segunda generación
 - 4. Elementos para una explicación alternativa
- E. Políticas con efectos favorables sobre la distribución y el crecimiento

II. Pobreza, distribución y crecimiento en Chile, 1989-98

- A. ¿Qué sucedió con la distribución en los años noventa?
- B. ¿Cuán estable ha sido la distribución del ingreso en Chile?
- C. Cambios en la estructura de la demanda por trabajo

III. Política tributaria

- A. Introducción
- B. Impuestos y distribución del ingreso
- C. Conclusiones

IV. El papel del gasto social

- A. Introducción
- B. Gasto social y distribución en Chile
- C. Conclusiones

V. Sistema previsional y distribución

- A. El sistema de capitalización individual y la distribución del ingreso
- B. Beneficios y desventajas del sistema
- C. ¿Cómo introducir consideraciones redistributivas?

VI. Educación, capacitación y equidad

- A. Introducción
- B. El retorno a la educación
- C. Retornos a la capacitación
- D. Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena
- E. Conclusiones

VII. Mercado del trabajo y distribución

- A. Introducción
- B. Políticas para disminuir o paliar los efectos del desempleo
- C. Salario mínimo, empleo y distribución

Referencias

Propuestas principales de política

El tema de la distribución del ingreso se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de la discusión económica en Chile en los últimos años. A pesar del éxito económico que experimentó el país en la década del noventa y de la mejoría innegable en las condiciones de vida de los estratos de bajos ingresos, subsiste la sensación que no se ha avanzado lo suficientemente rápido hacia el logro de grados aceptables de igualdad de oportunidades para todos los chilenos. Es un hecho comprobado que el acceso a y la calidad de muchos servicios fundamentales, especialmente educación y salud, es muy inferior para chilenos de bajos ingresos que para chilenos de ingresos elevados.

La educación emerge en este trabajo como una variable clave: mientras los diferenciales de calidad y de todo el entorno que rodea la educación continúen siendo muy marcados entre pobres y ricos, la desigualdad se perpetúa en el tiempo y se reproduce de generación en generación. Ello también explica el malestar que sienten algunos con respecto a los resultados que arroja el llamado "modelo chileno".

Chile tiene una distribución del ingreso muy inequitativa, de hecho más desigual que lo que es dable esperar para un país de su nivel de ingreso. En América Latina, a pesar de tener el ingreso por habitante más elevado de la región (en términos de paridad de poder de compra), somos superados en grado de desigualdad sólo por Brasil, Guatemala, Paraguay, Colombia y Panamá.

La desigualdad en Chile no ha sido constante. Se elevó en forma muy significativa durante el gobierno militar, por las fuertes recesiones que lo caracterizaron, por el débil ritmo de crecimiento de todo el período y por la introducción de reformas pro mercado, muy necesarias, por cierto, pero con una débil preocupación por su impacto adverso sobre los estándares de vida de muchos chilenos. Se han realizado importantes esfuerzos, con un grado elevado de éxito, por revertir la situación heredada del gobierno militar. Pero aún queda mucho por hacer.

Este trabajo parte de la base que, en el largo plazo, el crecimiento sostenido y la equidad se refuerzan mutuamente. La distribución del ingreso depende de la distribución de activos productivos en la población. Por lo tanto, todo esfuerzo para mejorar la distribución

del ingreso debe hacer dos cosas: (1) ayudar a los pobres a acumular recursos productivos; y (2) aumentar la productividad de esos activos.

Otorgarles la oportunidad a los sectores de bajos ingresos para adquirir activos y para mejorar la productividad de los que ya tienen es favorable al crecimiento y a la distribución. El mejoramiento de la calidad de la educación y el logro de cobertura universal para la educación secundaria surgen como un conjunto de variables de primera importancia para romper el círculo vicioso de la perpetuación intergeneracional de la desigualdad. El otro grupo de variables se refiere a mantener un crecimiento económico elevado con altas tasas de inversión y con cambio estructural hacia una economía cada vez más orientada a la incorporación de conocimiento a la producción, lo que permitiría a la demanda por trabajo calificado crecer *pari passu* con la oferta.

En términos concretos, estos objetivos se deben implementar a través de las siguientes políticas:

- ☛ Instaurar educación parvularia de buena calidad para todos los niños chilenos. Ineludiblemente, ello va a requerir de un subsidio público. La justificación es obvia: se ha demostrado que el rendimiento escolar posterior de los niños con educación parvularia es muy superior al de aquellos que no la han tenido. Y son precisamente los niños de familias pobres los que no tienen acceso a la educación pre escolar.
- ☛ Los indicadores de cobertura en la educación primaria en Chile ya son bastante buenos. Sin embargo, el diferencial de calidad entre colegios a los que van los niños de distintos estratos económicos es muy dispar (véase capítulo VI). Por lo tanto, es indispensable mejorar la calidad de la educación primaria para los pobres, condición fundamental para el éxito en la escuela secundaria.
- ☛ Se debe mejorar la cobertura y la calidad de la educación secundaria que reciben los niños de familias pobres. Ello les permitirá acceder en condiciones favorables a la educación superior, ya sea universitaria o técnica.
- ☛ Mejorar los incentivos a la capacitación ofrecidos por el SENCE. Como se verá en el capítulo VI, los retornos a la capacitación son muy elevados y suplen las deficiencias de la educación secundaria de los trabajadores.

- ☛ Mejorar el acceso al crédito para la acumulación de capital humano de las personas. Ello puede hacerse recurriendo permitiendo que los hogares de más escasos recursos utilicen como aval los fondos de pensiones acumulados en las AFP. Para que estas políticas sean efectivas, es indispensable aumentar la cobertura del sistema previsional, de manera de que él llegue a todos los chilenos.
- ☛ Bonificar las cotizaciones previsionales de los más pobres, para quienes, con el sistema actual, no lograrán acceder a una pensión adecuada. Dichas bonificaciones deberán ser financiadas con un impuesto previsional a las personas con ingresos superiores a un mínimo.
- ☛ La micro y pequeña empresa son una bisagra entre el crecimiento y la equidad. Por lo tanto, políticas tales como la creación de un fondo de garantía para mejorar el acceso a los mercados de capital para micro y pequeñas empresas pueden tener importantes impactos favorables sobre el crecimiento y la equidad.
- ☛ Mejorar la calidad de la inserción internacional de la economía chilena de tal manera que ella pueda seguir creciendo a tasas elevadas, transitando hacia una especialización cada vez más orientada a recursos humanos de elevada calidad y altos salarios.
- ☛ La adopción de mecanismos lo menos discrecionales posibles que suavicen el ciclo económico y que protejan a la economía nacional de los vaivenes provenientes de la economía internacional. Se ha demostrado que las recesiones son muy nocivas para la distribución del ingreso, porque los pobres tienden a pagar un elevado porcentaje de sus costos. Las propuestas que han surgido para atenuar el problema son: (1) un seguro de desempleo; y (2) cambios procíclicos, dentro de límites preestablecidos, en las tasas de impuestos o de contribución a los fondos de pensiones. Vale decir, en períodos recesivos, la autoridad tendría la facultad de reducir las tasas de impuestos (por ejemplo, al valor agregado) o las tasas de contribución a los fondos de pensiones. Simétricamente, durante períodos excesivamente expansivos, el ejecutivo tendría un margen para aumentar dichas tasas. Como la mayoría de los ciclos económicos chilenos son el resultado de shocks externos, conviene mejorar los mecanismos defensivos

con que se dispone para hacerles frentes (fondos de estabilización del cobre y del petróleo, desincentivos al ingreso excesivo de flujos de capital).

- ☛ La salud es un tema que no se aborda en profundidad en este trabajo. Ello no significa que no sea crítica para la equidad. Un conjunto de acciones públicas con alto e indudable impacto sobre la equidad sería la mejoría en el acceso a la salud para los sectores de más bajos ingresos, los cuales en estos momentos sufren de enormes carencias en este campo. Una mejor salud les permitiría también aumentar sus ingresos, su educación y la de sus hijos. Aunque hay consenso en el diagnóstico, la sociedad chilena no ha resuelto la modalidad de proveer mejores servicios de salud para todos los chilenos. En un esquema se ve al Estado como el proveedor de servicios de salud para los sectores que no están en condiciones de adquirirla en el mercado. Una visión alternativa que ha ganado muchos adeptos es que el Estado debería establecer un seguro mínimo de salud y subsidiar su adquisición por quienes no tienen el ingreso para hacerlo, dejando al sector privado la tarea de suministrar los servicios de salud. Al mismo tiempo, el Estado resguardaría la integridad del mercado a través de la regulación.

Este trabajo analiza cuidadosamente el problema distributivo. Exploramos diversos aspectos de las políticas públicas para evaluar sus posibilidades y limitaciones como herramientas redistributivas. En el capítulo I discutimos la existencia de una disyuntiva entre el crecimiento y la equidad y llegamos a la conclusión que, en el largo plazo, ambos van de la mano. El capítulo II aborda una característica ampliamente reconocida del desarrollo económico chileno en la última década: fuerte crecimiento, reducción importante de la pobreza y relativo estancamiento en el plano redistributivo. Se llega a la conclusión que la desigualdad no ha disminuido, probablemente a consecuencia de fuerzas que operan en sentido contrapuesto: a pesar de un fuerte aumento del empleo y los salarios, los retornos al capital humano han aumentado aún más. Como en la economía chilena el capital humano sigue siendo quizás el factor más escaso, su remuneración ha aumentado más que aquella del trabajo no calificado. En el capítulo III se abordan temas tributarios y se llega a la conclusión que el margen de maniobra para lograr objetivos redistributivos a través del

sistema tributario es escaso. La tarea más importante del sistema tributario es ser eficiente en recaudar, para que el fisco pueda utilizar los recursos generados por la tributación para realizar gastos sociales que sí pueden reducir la desigualdad. El gasto social, tema del capítulo IV, tiene efectos muy importantes y positivos sobre la equidad. El capítulo V discute cómo puede lograrse una mayor equidad dentro de un sistema previsional que no da espacios para la política redistributiva. En el capítulo VI se demuestra que dos claves importantes para lograr una mayor equidad son el mejoramiento de la educación y la intensificación de la capacitación en el trabajo. El capítulo VII cierra el trabajo con consideraciones sobre el empleo y la equidad, buscándose políticas macroeconómicas de corto plazo que aminoren la amplitud de los ciclos económicos.

I. ¿Existe un *Trade Off* Entre el Crecimiento y la Equidad?

A. Introducción

Es comúnmente aceptado entre los economistas y hacedores de política económica que un crecimiento sostenido en el tiempo es una condición necesaria para garantizar la viabilidad económica de un país en desarrollo en el mediano y largo plazo. Asimismo, la reducción de la desigualdad (entendida como desigualdad de oportunidades)¹ es un objetivo en sí mismo de la política pública. Algunas variables importantes para el bienestar de la sociedad están correlacionadas con la igualdad. Entre ellas destacan la calidad de vida de todas las personas, el acceso a la salud, el acceso a la educación y la democracia participativa.

Desde luego, la experiencia chilena nos indica que el crecimiento podría no involucrar a todos los sectores económicos y sociales y podría atenuar sólo en forma gradual las desigualdades en la distribución de ingresos de un país. Por otra parte, en algunos países (en particular, los asiáticos), el crecimiento económico ha ido acompañando por una mayor igualdad (o, por lo menos, sin que haya aumentado la inequidad).

¿Existe, entonces, una relación positiva que vaya desde el crecimiento a la equidad? Si la respuesta es positiva, al gobierno le bastaría con tener éxito en la dimensión “crecimiento” para lograr una mayor igualdad, pues los beneficios se trasladarían inclusive a los sectores menos privilegiados de la sociedad. Y si es negativa, entonces se asistiría a una situación como el *trade off* mencionado en el título.

Este primer capítulo expone brevemente lo que se sabe acerca de la relación crecimiento-distribución. En la sección B, se hace un examen de los datos de desigualdad que existen para las diversas economías del mundo y ubicamos a Chile en ese contexto. Luego, en la sección C, realizamos un análisis de la relación de causalidad que va desde el crecimiento hacia la distribución. Se intenta contestar la siguiente pregunta: ¿Produce necesariamente mayor desigualdad el crecimiento económico? Aunque apelamos a la

¹ La desigualdad es comúnmente medida por el coeficiente de Gini, que mide el grado de concentración del ingreso o del consumo a nivel de los hogares. Otra medida afín es la razón del ingreso del quintil más rico al del quintil más pobre de la población. Aunque no hay forma de medir el concepto más cualitativo de igualdad de oportunidades, no cabe duda que, en economías de mercado, la igualdad de oportunidades está negativamente asociada al grado observado de desigualdad, medido de las dos maneras indicadas.

experiencia internacional, nuestro interés fundamental es dilucidar esta interrogante para el caso específico de Chile, con sus características socio-económicas específicas.

En la sección D, se pasa revista a los estudios que han buscado una línea de causalidad que va desde el grado de desigualdad al crecimiento. Si pudiéramos hacer progresos importantes en el área de la equidad, ¿qué sucedería con la tasa de crecimiento de nuestra economía?

Terminamos con algunas consideraciones de política económica. Nos haremos la siguiente pregunta: ¿Es posible encontrar un conjunto de políticas económicas que, al mismo tiempo, mejoren la equidad y promuevan el crecimiento?

B. La evidencia empírica

La relación existente entre crecimiento y distribución del ingreso es indudablemente compleja. A nivel empírico, la revisión de Bruno, Ravallion y Squire (1995) indica que el crecimiento está asociado positivamente con la desigualdad al menos en igual número de países que en los que está asociado con mayor igualdad. Por lo tanto, no parece haber tendencia sistemática alguna a que la distribución mejore o empeore con el aumento del PIB *per capita*.

Como se puede apreciar en el cuadro I.1, que muestra el coeficiente Gini de distribución del ingreso para aquellos países en desarrollo para los que está disponible, es posible que la distribución del ingreso contenga un elemento regional importante.² Las medias por región son bastante diferentes. Es Asia la región en desarrollo con el menor grado de desigualdad. En el otro extremo, América Latina muestra la mayor desigualdad.

² Los coeficientes Gini fueron obtenidos de la base de datos del Banco Mundial. Las cifras que se muestran en el cuadro I.1 deben interpretarse con cuidado, ya que los métodos con los cuales fueron obtenidas varían mucho de país a país. Para algunos países, el coeficiente se refiere a la distribución de ingresos de hogares. Para otros, se ha calculado el coeficiente en base a datos de ingreso por persona, lo que debería arrojar una estimación más elevada de la desigualdad, ya que los hogares más pobres tienen más hijos que los hogares más ricos. En algunos casos, el coeficiente se refiere a la distribución del consumo, en otros a la distribución del ingreso. El consumo está mejor distribuido que el ingreso, ya que los sectores de elevados ingresos son los que más ahorran. El tratamiento de las utilidades no distribuidas es una incógnita. Sabemos que para Chile ellos no están incluidos en la medición de la desigualdad, la que se basa en encuestas de ingresos percibidos por los hogares. Su inclusión con certeza deberá aumentar sensiblemente el grado de desigualdad distributiva. Por supuesto, no existen datos internacionales que sean enteramente comparables.

Cuadro I.1
Países en desarrollo: Coeficiente de Gini, años 90

<i>Africa</i>		<i>Asia</i>		<i>América Latina</i>	
País	Gini	País	Gini	País	Gini
Etiopía	40.0	Nepal	36.7	Nicaragua	50.3
Tanzania	38.2	Vietnam	35.7	Honduras	53.7
Sierra Leone	62.9	Bangladesh	28.3	Bolivia	42.0
Rwanda	28.9	India	29.7	Perú	46.2
Mali	50.5	Laos	30.4	Guatemala	59.6
Burkina Faso	48.2	Pakistán	31.2	Paraguay	59.1
Níger	50.5	China	41.5	Ecuador	46.6
Madagascar	43.4	Mongolia	33.2	R. Dominicana	50.5
Uganda	39.2	Sri Lanka	30.1	Jamaica	41.1
Guinea-Bissau	56.2	Indonesia	36.5	Colombia	57.2
Nigeria	45.0	Filipinas	42.9	Costa Rica	47.0
Kenya	44.5	Jordania	43.4	Panamá	57.1
Ghana	32.7	Tailandia	46.2	Venezuela	46.8
Zambia	49.8	Malasia	48.4	México	53.7
Gambia	47.8			Brasil	60.1
Mauritania	38.9			Chile	56.5
Zimbabwe	56.8				
Guinea	40.3				
Senegal	53.8				
Costa de Marfil	36.9				
Lesotho	56.0				
Egipto	32.0				
Marruecos	39.2				
Argelia	35.3				
Túnez	40.2				
Sudáfrica	59.3				
Promedio	44.9	Promedio	36.7	Promedio	51.7

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators 1999*, Washington, D.C.

Nota: Dentro de cada región, los países están ordenados de menor a mayor ingreso *per capita* (en dólares de poder de compra equivalente). Se incluyeron los países para los cuales el Banco Mundial tiene cifras.

¿Cómo se ubica Chile dentro del panorama de desigualdad a nivel mundial? Ya varios estudios han mostrado que Chile tiene un desempeño mediocre con respecto a la igualdad (véase Cowan y de Gregorio, 1996). Las cifras del cuadro I.1 lo demuestran fehacientemente. Aún dentro de la región latinoamericana, el coeficiente Gini de distribución del ingreso es mucho mayor que el promedio. De hecho, Chile es el sexto país con la mayor desigualdad de la región (noveno entre todos los países en desarrollo para los cuales se cuenta con información), después de Brasil, Guatemala, Paraguay, Panamá y Colombia. Ningún país asiático tiene un grado de desigualdad comparable con el de Chile.

C. ¿Cómo afecta el crecimiento a la distribución?

La hipótesis más difundida sobre la relación que va del crecimiento a la distribución es la U invertida de Kuznets (1955). La idea es sencilla y atractiva. En países de bajos ingresos, el crecimiento es desigualizante, porque aumenta la participación en el ingreso de sectores de alta productividad (orientados al mercado), donde el ingreso está mal distribuido, y disminuye la participación de un sector tradicional de baja productividad pero con una distribución igualitaria del ingreso. Pero llega un momento dentro de la trayectoria de crecimiento de un país después del cual el crecimiento comienza a contribuir a una mayor igualdad. Esto ocurre cuando los sectores modernos se hacen predominantes y cuando se agota la oferta muy elástica de mano de obra en los sectores tradicionales. A partir de ese punto comienzan a subir los salarios en el sector moderno. Además, el sector de bajos ingresos se hace cada vez más pequeño.

Esta hipótesis ha sido sometida a numerosas pruebas econométricas, con información de corte transversal no disponible cuando Kuznets formuló su hipótesis (véase Paukert, 1973; Ahluwalia, 1976; Anand y Kanbur, 1993a y 1993b; Deininger y Squire, 1996b). Una inspección superficial de la información sobre niveles de ingreso y distribución parecerían avalar la hipótesis de Kuznets. Sin embargo, al controlar por otras variables adicionales al nivel de ingreso (y su tasa de crecimiento) que pueden afectar su distribución, el efecto de cambios en el ingreso sobre la distribución se hace más tenue y

tiende a desaparecer. Además, con nuevos datos de panel,³ una vez que se le incorporan al análisis econométrico variables mudas por países, la U invertida simplemente desaparece.

La noción que la distribución está determinada por características estructurales específicas de cada país recibe apoyo de Li, Squire y Zou (1998), quienes, utilizando la nueva base de datos de Deininger y Squire (1996a), demuestran que, para 49 países con datos para el período 1947-94, las variaciones entre observaciones en el coeficiente Gini son explicadas fundamentalmente por variaciones entre países y no por variaciones en el tiempo al interior de cada país. En 32 de los 49 países, se puede rechazar la hipótesis que el coeficiente de Gini tiene una tendencia. En 10 países, el coeficiente tiene una tendencia positiva; en siete países, la tendencia es negativa. Los países para los cuales la tendencia es negativa son diversos: Australia, China, Francia, Italia, Nueva Zelandia, Polonia y, significativamente, Chile.

Las características del crecimiento económico de un país también tienen implicancias para la desigualdad. Un crecimiento altamente concentrado en la exportación de uno o pocos productos primarios promueve la desigualdad, porque produce rentas altamente concentradas. Por el contrario, cuando el crecimiento tiene una base sectorial amplia, es más probable que aumentos en el ingreso vayan acompañados de mayor equidad distributiva (véase Datt y Ravallion, 1995).

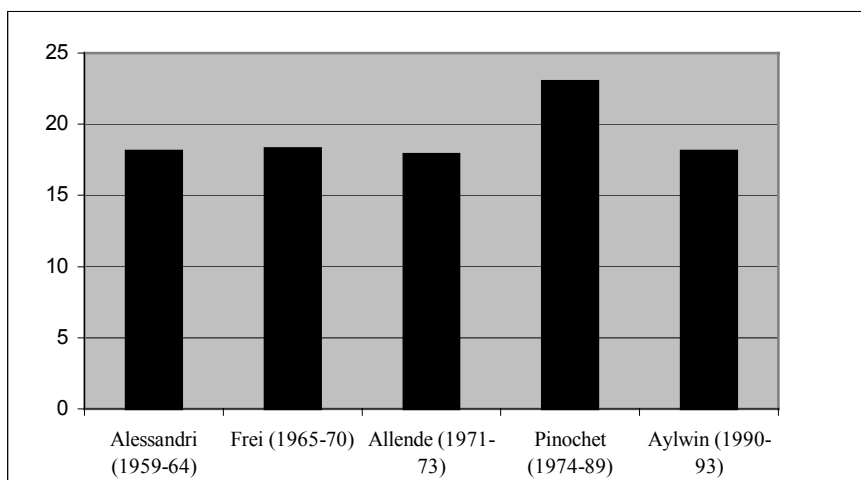
Uno de los motivos por los cuales el crecimiento hacia afuera en los países dinámicos de Asia no aumentó la desigualdad, y probablemente la disminuyó, fue porque él se basó en la expansión de sectores manufactureros intensivos en mano de obra (véase Birdsall, Ross y Sabot, 1995).⁴ En un comienzo, la industrialización se basó en sectores intensivos en mano de obra sin calificación. Pero con el correr del tiempo, hubo un corrimiento hacia sectores con tecnologías más avanzadas y requerimientos mayores de mano de obra calificada. Al mismo tiempo, se realizó un esfuerzo masivo de educación, de tal modo que amplias capas de la población pudieron beneficiarse del aumento de la demanda por trabajo calificado.

³ Los análisis de panel incluyen en forma conjunta observaciones para diversos países con series de tiempo para cada país.

⁴ Es necesario tener presente que economías como la coreana o la taiwanesa, al comenzar su proceso de industrialización hacia afuera alrededor de 1960, ya exhibían niveles de desigualdad muy inferiores a los de otros países en desarrollo (Rodrik, 1994).

La distribución del ingreso, entonces, sería una característica estructural de una economía, difícil de ser modificada con los instrumentos convencionales de la política económica. Una investigación reciente para Chile avala esta idea. Marcel y Solimano (1994) encuentran que la razón de los ingresos del quintil de más altos ingresos al quintil más pobre ha cambiado poco en el largo plazo. La información para la economía chilena desde fines de los cincuenta hasta 1993 muestra que, para períodos que corresponden con los períodos presidenciales, dicho coeficiente es bastante estable, mostrando un aumento sólo durante el gobierno militar, el cual se revirtió con el retorno a la democracia (véase gráfico I.1). Sin embargo, como se verá en el próximo capítulo, los cambios de año a año han sido bastante significativos.

Gráfico I.1
Distribución del ingreso en Chile, 1959-92
 (Razón del ingreso del quintil superior al del quintil inferior)



Fuente: Marcel y Solimano (1994).

En el caso específico de Chile, ¿qué podemos esperar del crecimiento económico futuro en cuanto a su impacto sobre la desigualdad?

La economía chilena se caracteriza por una gran heterogeneidad estructural. En breve, ello significa que coexisten en su interior sectores que están en la frontera tecnológica mundial (algunos asociados a la explotación de los recursos naturales, otros en servicios) con otros que utilizan tecnologías muy atrasadas. El segmento débil en Chile es

el de las manufacturas, tanto las intensivas en trabajo no calificado, que desaparecieron durante la liberalización comercial, como las que requieren de trabajo calificado. Asimismo, en la fuerza de trabajo coexisten personas poco calificadas (la mayoría) con personas de altísima calificación (una minoría pequeña).

En estas circunstancias, de no mediar esfuerzos deliberados por cambiar las estructuras de la producción y del empleo, el patrón de crecimiento “natural” será con certeza desigualante. Los sectores que se expandirán serán los de recursos naturales en los que tenemos ventajas comparativas y algunos servicios modernos intensivos en capital humano muy escaso.

Ni los unos ni los otros absorben mucho trabajo. Los primeros insumen poca mano de obra: tanto en el cobre como en otros sectores de exportación tradicionales (celulosa) la intensidad de capital es altísima y el efecto generador de empleos que tiene su crecimiento es bajo. Los servicios modernos demandan trabajo altamente calificado (especialmente, con educación universitaria), pero poca mano de obra no calificada. En otras palabras, la fuerza que podría promover una mayor igualdad –un rápido aumento de la demanda por trabajo no calificado– estaría ausente.

Para que el crecimiento en Chile genere mayor igualdad, es necesario cambiar su patrón. Se debe fortalecer los eslabones débiles en la estructura productiva: el industrial (basado en sus recursos naturales e internacionalmente competitivo) y el de servicios modernos.

D. Efectos de la desigualdad sobre el crecimiento

En términos generales, podemos identificar tres tipos de teorías que postulan una relación causal que va desde el grado de desigualdad al crecimiento. Estas teorías son:

- ❖ Las tradicionales, que identifican un mecanismo vía el ahorro como requisito para el crecimiento económico.
- ❖ Teorías de economía política de primera generación, que postulan una relación inversa entre la desigualdad y el crecimiento a través de los efectos adversos de la primera sobre la estabilidad.

- ❖ Las de economía política de segunda generación, que creen identificar un efecto por intermedio de las decisiones públicas con respecto a las tasas impositivas y los gastos públicos.

Las dos últimas concluyen que, controlando por otros factores que afectan el crecimiento, la relación entre la equidad y el crecimiento es positiva. En las tradicionales, la relación entre la equidad y el crecimiento es negativa.

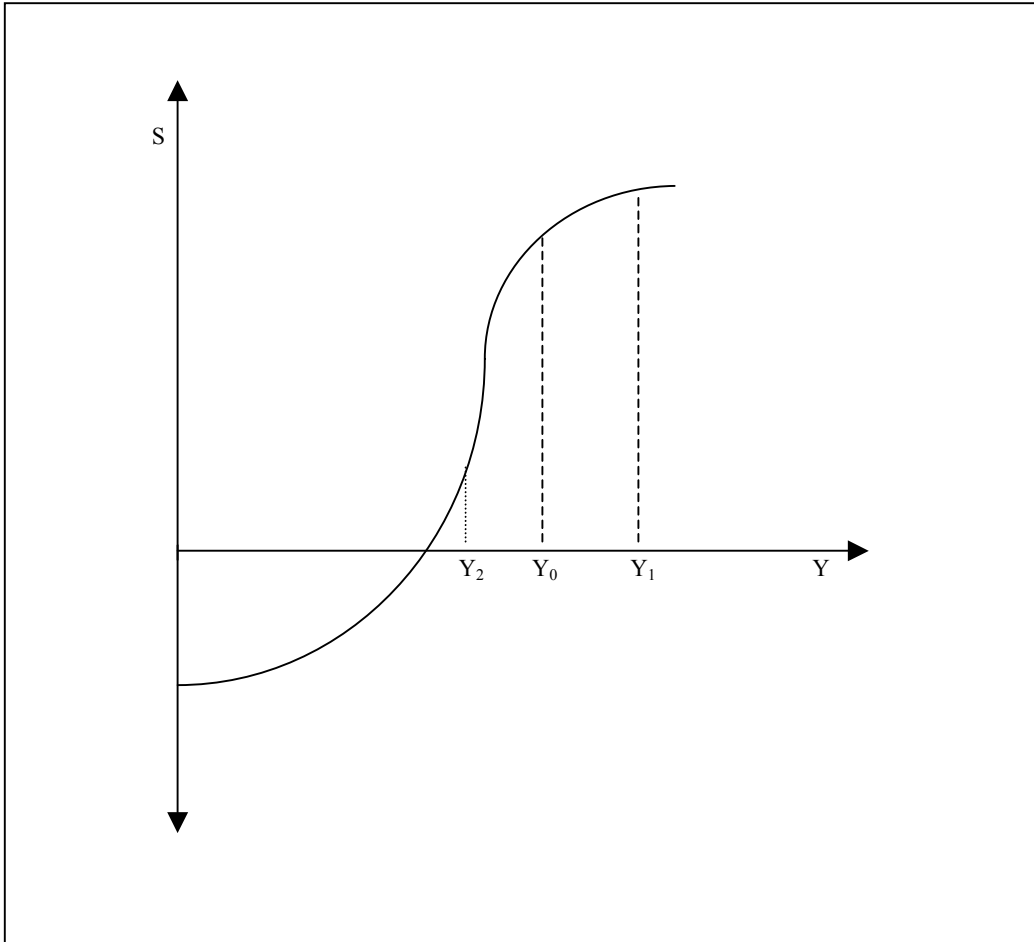
Examinemos estas teorías con algo más de detalle.

1. Las teorías convencionales

Las teorías que enfatizan el mecanismo del ahorro arguyen que, para crecer a tasas elevadas, debe fomentarse el ahorro. Esto implica aceptar una elevada desigualdad, ya que los grupos de altos ingresos ahorran más (probablemente mucho más) que los grupos de bajos ingresos (Kaldor, 1978). Por lo tanto, de tener éxito, las políticas que disminuyan el grado de desigualdad redundarán en una disminución del crecimiento.

¿Qué tan sólido es este argumento? Es cierto que las personas de bajos ingresos tienen una bajísima propensión marginal (y media) al ahorro. Pero esto no es cierto para las personas de ingreso medio (que incluyen obreros calificados, empleados, algunos profesionales, pequeños empresarios). Es bien probable que, a bajos niveles de ingreso, la propensión marginal al ahorro aumente con el ingreso y que ella sea muy elevada para los individuos con ingresos medios. Incluso es probable que la propensión marginal a ahorrar sea mayor en estos estratos que en los de ingreso elevado (véase gráfico I.2 para una función de ahorro plausible).

Gráfico I.2
Una función plausible de ahorro



Los individuos con un ingreso Y_0 tienen una propensión marginal a ahorrar (la pendiente de la función de ahorro) mayor que los individuos con ingresos promedio Y_1 o Y_2 .

Los individuos de ingreso medio podrían tener elevadas propensiones marginales al ahorro, por varios motivos. Estos grupos se encuentran excluidos de los mercados formales de capital, por no tener acervos de riqueza para garantizar préstamos. Por lo tanto, cualquier inversión, ya sea habitacional, en bienes de consumo durable, productiva, o en capital humano requiere de un ahorro previo. Además, es posible que estos grupos estén sujetos a shocks adversos que confieren gran volatilidad a sus ingresos (por ejemplo, desempleo). Ellos podrían ser de mayor intensidad y frecuencia que los que afectan a los grupos de elevados ingresos. Como tienen una baja capacidad de endeudamiento, deben afrontar estos shocks con ahorros previos.

Simétricamente, los grupos de altos ingresos podrían tener propensiones marginales a ahorrar más bajas porque tienen mejor acceso a los mercados de capital para realizar inversiones y porque no enfrentan shocks adversos (pero reversibles) sobre sus ingresos de igual magnitud. Por otra parte, los hogares de altos ingresos mantienen elevados estándares de consumo por presiones sociales, las que no afectan con igual intensidad a los hogares de ingresos medios. Esto deprime la propensión media a ahorrar de los primeros y aún podría redundar en una menor propensión marginal.

Por último, una redistribución de ingresos por la vía impositiva podría aumentar el ahorro y la inversión, si los ingresos adicionales percibidos por el estado se destinan en una elevada proporción a gastos en inversión pública.

Los esfuerzos empíricos por encontrar una relación causal desde la distribución del ingreso al ahorro han sido infructuosos. Un estudio reciente de Schmidt-Hebbel y Servén (1999), utilizando la base de datos de Deininger y Squire (1996a), no encuentra ninguna relación entre el ahorro y el coeficiente de Gini, una vez que se controla por el efecto que tiene sobre el ahorro el ingreso *per capita*, la tasa de crecimiento del mismo y las razones entre la población dependiente (jóvenes y viejos) y la población total.

2. Argumentos de economía política de primera generación

Aquí podemos distinguir entre dos tipos de argumentos, ambos relacionados. Unos arguyen que una distribución inequitativa del ingreso otorga incentivos a los pobres para engancharse en actividades ilegales (Fay, 1993). Éstas son atentatorias contra los derechos de propiedad y debieran tener un efecto adverso sobre la inversión y el crecimiento.

Otros enfatizan el impacto de la desigualdad sobre la calidad de las políticas macroeconómicas. De acuerdo a esta línea de pensamiento, cuando la distribución del ingreso es muy desigual, para congraciarse con el electorado, los gobiernos podrían sentir la tentación de recurrir a políticas macroeconómicas populistas. Estas políticas llevan a un recrudecimiento de la inflación, el que más tarde requeriría de políticas de ajuste. Este "stop-go" en la política macroeconómica desincentivaría la inversión (Larraín y Vergara, 1992). En contraste, cuando la distribución del ingreso es relativamente igualitaria, los gobiernos no necesitarían recurrir a políticas populistas, las políticas macroeconómicas serían más estables y los niveles de inversión serían mayores.

Todos los esfuerzos por encontrar una relación positiva entre la igualdad y el crecimiento terminan demostrando, a través de sendos análisis econométricos, que ella existe empíricamente. Larraín y Vergara (1992) también recurren a ellos y muestran que, cuando uno controla por otras variables que afectan el crecimiento, el coeficiente que relaciona la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini) con el crecimiento es negativo y es estadísticamente significativo. De hecho, esta relación es bastante sólida y todos los estudios que se han realizado llegan al mismo resultado.

El problema está en que los autores no son convincentes en cuanto al mecanismo a través del cual la igualdad tendría efectos positivos sobre el crecimiento. Ellos necesitan convencernos que en sociedades desiguales los gobiernos recurren con más frecuencia a políticas populistas que en sociedades más igualitarias. Esto no es evidente. Por ejemplo, los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos se han convencido que mantener los equilibrios macroeconómicos es bueno para el crecimiento. Sin embargo, las economías de la región son notoriamente inequitativas. Además, el nexo entre políticas macroeconómicas prudentes y altos niveles de inversión es, al menos, tenue. La prudencia macroeconómica es necesaria para elevar el coeficiente de inversión, pero nadie podría argumentar que ella es suficiente.

3. Argumentos de economía política de segunda generación

Estos autores, entre los que se encuentran Alesina y Rodrik (1994) y Persson y Tabellini (1994), recurren a un argumento sobre el comportamiento de los votantes en situaciones de mayor o menor igualdad en la distribución del ingreso.

En forma muy resumida, Alesina y Rodrik (1994), por ejemplo, postulan que los individuos en economías con mucha desigualdad votarán por políticas de elevados gastos sociales, los que se financiarían con una alta tasa de impuestos sobre el capital (entendido en forma amplia como capital físico y humano).⁵ Esto porque los impuestos no recaen sobre ellos, ya que, en sociedades con mucha desigualdad, el votante que está en la mediana de la distribución del ingreso tiene muy bajos acervos de capital físico y humano. A su vez, mientras más alta sea la tasa de impuestos, menor será el retorno a la inversión, lo que influye adversamente sobre la inversión y la tasa de crecimiento. Al mejorar la distribución del ingreso, el votante que está en la mediana de la distribución del ingreso tendría mayores acervos de capital físico y humano. Por lo tanto, en esta situación los votantes elegirán gobiernos que decreten una menor tasa de impuestos y que propendan a disminuir los gastos públicos.

Así como otros autores, Alesina y Rodrik realizan un análisis econométrico y encuentran que la tasa de crecimiento está relacionada negativamente con el coeficiente de Gini (positivamente con la igualdad). Los resultados principales están consignados en el cuadro I.2.

⁵ En realidad, los impuestos a la renta pueden entenderse como impuestos sobre la renta del capital físico y humano, ya que siempre existe un tramo exento (que puede tomarse como la remuneración al trabajo no calificado). Las rentas afectas a impuesto son, entonces rentas del capital humano y físico.

Cuadro I. 2
Impacto de la distribución sobre el crecimiento:
Regresiones para la tasa de crecimiento *per capita* en 1960-85

	Muestra de alta calidad (N = 46)		Muestra más grande posible MCO	
	MCO	VI	N = 70	N = 49
Constante	3.60 (2.66)	8.66 (3.33)	1.76 (1.50)	6.22 (4.69)
PIB60	-0.44 (-3.28)	-0.52 (-3.17)	-0.48 (-3.37)	-0.38 (-3.25)
PRIM60	3.26 (3.38)	2.85 (2.43)	3.98 (4.66)	2.66 (2.66)
GINI60	-5.70 (-2.46)	-15.98 (-3.21)	-3.58 (-1.81)	-3.47 (-1.82)
GINIT				-5.23 (-4.38)
\bar{R}^2	0.28	0.27	0.25	0.53

Fuente: Alesina y Rodrik (1994).

Las cifras en paréntesis son estadígrafos t.

Variable dependiente: tasa de crecimiento anual promedio del PIB *per capita* en 1960-85.

Variables independientes:

PIB60 = PIB *per capita* en 1960

PRIM60 = tasa de enrolamiento en la educación primaria en 1960

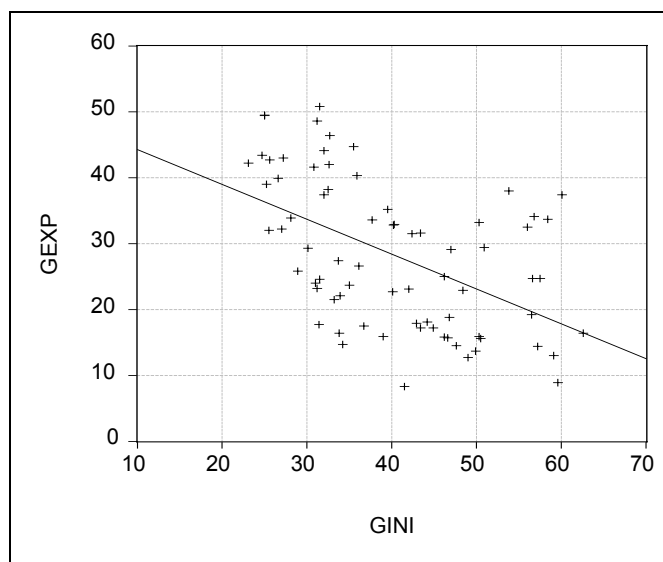
GINI60 = coeficiente de Gini para la distribución del ingreso en 1960

GINIT = coeficiente de Gini para la distribución de la tierra (medido cerca de 1960)

Estimaciones con variables instrumentales utilizan como instrumentos PIB60, PRIM60, la tasa de alfabetización en 1960, la tasa de mortalidad infantil en 1965, la tasa de fertilidad en 1965 y una variable muda para Africa.

Este estudio tiene el mismo defecto anotado más arriba: no se demuestra la plausibilidad del nexo causal entre la desigualdad y el crecimiento. La teoría postula una relación que, de buenas a primeras, no parece sensata: al disminuir la desigualdad *disminuyen las tasas de impuestos y los gastos públicos como proporción del PIB*. Una investigación nuestra mostró que, empíricamente, la relación es la opuesta a la que postulan Alesina y Rodrik: con datos de corte transversal para 74 países en 1996, la relación entre los gastos públicos como proporción del PIB y el coeficiente de Gini es negativa (ver gráfico I.3). Vale decir, a medida que disminuye la desigualdad, *aumenta* la participación de los gastos públicos en el PIB. La relación inversa entre la desigualdad y los gastos públicos es bastante robusta a cambios en la especificación de la ecuación de la cual se obtiene. Aún después de controlar por el efecto del PIB *per capita* sobre los gastos públicos, la relación entre el coeficiente de Gini y los gastos públicos sigue siendo negativa y muy significativa (cuadro I.3).

Gráfico I.3
Relación entre gastos públicos como porcentaje del PIB
y el coeficiente de Gini en 74 países



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, 1998, Washington, DC.

Cuadro I.3
Ecuaciones que explican la varianza de la
participación de los gastos públicos en el PIB, 1996

	Ecuación (1)	Ecuación (2)
Constante	49.53 (11.38)**	39.89 (7.33)**
Gini	-0.53 (-5.02)**	-0.39 (-3.41)**
PIB per capita		0.42 (2.77)**
R² ajustado	0.259	0.313
Número de países	74	74

Estadísticos t en paréntesis.

** Estadísticamente significativo al 1 por ciento.

4. Elementos para una explicación alternativa

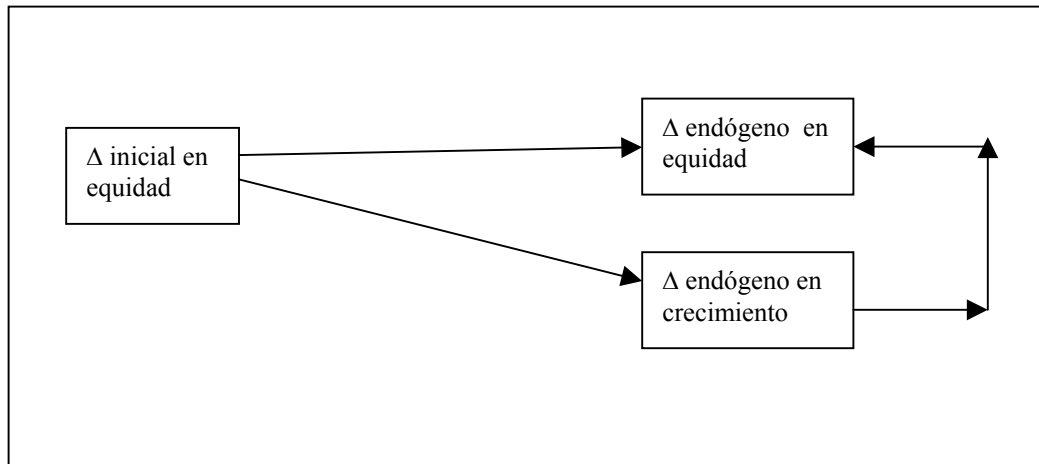
Tenemos, entonces, una constatación empírica robusta que nos indica que la equidad está positivamente relacionada con el crecimiento y que esa relación es de orden causal, la causalidad fluyendo desde la equidad hacia la tasa de crecimiento.

El problema es que todas las explicaciones del mecanismo de causalidad son insatisfactorias. He aquí una alternativa. En sociedades muy inequitativas, quienes detentan el poder son los grupos de elevados ingresos. Como consecuencia, las tasas de impuestos y la proporción de gastos públicos en el PIB son bajos, ya que es improbable que los gobernantes se graven a si mismos. Al aumentar el grado de equidad en la distribución del ingreso, aumenta también el poder político de la clase media. Los gastos públicos aumentan porque surgen presiones de los grupos medios por gastos en educación, salud e infraestructura básica. El consecuente aumento de la inversión pública en infraestructura, educación y salud es favorable al crecimiento y, además, contribuye a una mayor equidad.

Los elementos de teoría esbozados más arriba implicarían que un aumento exógeno de la equidad tendría impactos directos e indirectos (ambos favorables) sobre el crecimiento. También tendría efectos sobre la equidad en el futuro: una mayor equidad

inicial conllevaría aún más equidad en el futuro. Podemos visualizar este proceso en el gráfico I.4:

Gráfico I.4
Relación entre la distribución y el crecimiento



E. Políticas con efectos favorables sobre la distribución y el crecimiento

Desde un punto de vista práctico, lo que necesitamos es encontrar un conjunto de políticas que tenga impactos positivos importantes sobre el crecimiento y la equidad, *al mismo tiempo*. Ellas consisten en aquellas políticas que aumenten específicamente la capacidad de los pobres para acumular activos de capital físico y humano y que incidan favorablemente sobre el rendimiento de los activos que ellos poseen. Porque aumentan la inversión en capital físico y humano e incrementan la productividad de los activos, las políticas que buscamos también tendrían un impacto favorable sobre el crecimiento.

Como la mayoría de dichas políticas requieren aumentos del gasto social, ellas pueden afectar la acumulación de activos por parte de los ricos o su productividad. Entonces, la tarea es lograr aumentar los gastos sociales a través de: (1) redistribuciones del gasto público, aumentando la eficiencia del Estado; y (2) incrementos en la carga tributaria de tal manera que ello afecte lo menos posible la acumulación de capital fijo o humano de los grupos de altos ingresos.

Sin olvidarnos de la necesidad de financiar los gastos públicos manteniendo los incentivos al crecimiento, algunas políticas con efectos positivos sobre la distribución y el crecimiento serían las siguientes.

1. Mejorar el acceso a la educación primaria y secundaria de buena calidad para los pobres. Una elevada proporción de la población chilena –la de más bajos recursos– no tiene acceso a educación de buena calidad. La calidad de la educación en colegios municipalizados y privados subvencionados es muy inferior a la de los colegios privados (véase capítulo VI). Como los pobres envían a sus hijos a los primeros y los más pudientes a los últimos, las diferencias en calidad perpetúan la pobreza y la desigualdad. Además, los hijos de los pobres tienden a no terminar la educación secundaria, mientras los jóvenes provenientes de hogares de clase media y alta tienen acceso a la educación superior. Más y mejor educación para todos promovería la igualdad de oportunidades y ciertamente debiera incidir favorablemente sobre el crecimiento.

2. Aumentar la oferta de educación técnica y mejorar su calidad. Ello permitiría que la fuerza de trabajo mejorara su calificación y que aumentara la importancia dentro de la fuerza laboral del trabajo calificado, muy escaso en nuestro país.

3. *Mejorar el acceso a la salud.* El acceso a la salud es muy deficiente para los pobres. Ello no sólo perpetúa la pobreza sino que también merma la productividad de la fuerza de trabajo, afectando adversamente al crecimiento. El mejoramiento del acceso a la salud es, entonces, una política con incidencias positivas sobre la distribución y el crecimiento.

4. *Mejorar el acceso al mercado de crédito para los micro y pequeños empresarios.* Al no tener acceso al crédito de largo plazo, estos segmentos de la población no pueden acumular capital. Se requiere de innovaciones institucionales para mejorar el funcionamiento de los mercados de capital. Al permitir la formación y la expansión de estas empresas, estas innovaciones tendrían efectos favorables sobre la equidad y sobre el crecimiento. No sólo permitirían que un segmento postergado de la población pueda acumular capital. También propendería a la elevación de los salarios, al transformar a algunos oferentes de trabajo en demandantes del mismo. Al elevar la tasa de formación de capital, los efectos sobre el crecimiento serían también positivos.

5. *Mejorar el acceso al crédito para la acumulación de capital humano.* Muchas personas de bajos ingresos se quedan sin adquirir capital humano porque los mercados de crédito no prestan para tales fines. Acciones para resolver esta falla de los mercados de capital redundarían en una mayor equidad y en un mayor crecimiento.

6. *Reforzar las políticas de apoyo a la capacitación en el trabajo.* Una fuerza de trabajo más capacitada es requisito indispensable de la equidad y del crecimiento. Como se destaca en el capítulo VI, los retornos a la capacitación son muy elevados, lo que implica que inversiones en capacitación tienen efectos positivos sobre el crecimiento. Si los que se capacitan son trabajadores de baja calificación, el impacto de la capacitación sobre la distribución del ingreso también debiese ser positivo. Por lo tanto, el esfuerzo público debe orientarse a subsidiar la capacitación de los trabajadores no calificados.

7. *Mejorar la calidad de la inserción internacional de la economía chilena.* En una economía como la chilena, con ventajas comparativas en recursos naturales sin procesar, la teoría económica predice que la liberalización del comercio exterior debería llevar a una mayor desigualdad. Esto es precisamente lo que ocurrió durante la liberalización comercial chilena (1974-79) y podría ser una explicación de por qué la distribución del ingreso empeoró visiblemente durante el régimen militar. La liberalización aumentó el retorno del

factor relativamente abundante (la tierra) y redujo el retorno del factor relativamente escaso (el trabajo).⁶

Esto no implica que haya que volver atrás en materia de comercio exterior. Pero sí quiere decir que debemos apurar el proceso de adquisición de ventajas comparativas dinámicas en bienes más procesados, que requieran más trabajo y que permitan gradualmente ir incorporando más conocimiento a los procesos productivos.

Este tipo de políticas afectarían la demanda por trabajo calificado. Nada se saca con aumentar la oferta sin afectar la demanda, la cual depende de los niveles de inversión y de la estructura sectorial del crecimiento. Si la demanda por trabajo calificado no crece a una tasa que se condiga con la tasa de aumento de la oferta, el resultado será una caída en las remuneraciones de ese tipo de trabajo y la perpetuación de la desigualdad.

Una nota final. Varias de las políticas que se esbozan aquí requieren de mayor gasto público. No es posible acomodar el aumento de los gastos públicos que son necesarios para crecer sostenidamente con equidad sin un aumento en la carga tributaria, que en Chile es muy baja en relación a los niveles exhibidos por países con ingresos *per capita* elevados. Empero, es importante que dicho aumento se realice sin desincentivar la inversión privada, la que deberá seguir siendo el motor de crecimiento de la economía. Debe también considerarse que no será posible seguir avanzando hacia la equidad si la economía pierde su dinamismo. Hemos postulado como factor clave para la equidad un aumento vigoroso en la demanda por trabajo calificado y no calificado. Para ello, la fortaleza del proceso de inversión es esencial. Entonces, el diseño de una necesaria reforma tributaria orientada hacia un fuerte aumento del gasto social es uno de los grandes desafíos de los próximos años.

⁶ Generalmente, se asume en forma simplista que, en los países en desarrollo, el factor de la producción abundante es el trabajo y el escaso, el capital. Ello es cierto en países densamente poblados sin recursos naturales. En el caso de Chile, que, además de tener una baja densidad de población por kilómetro cuadrado, posee una gran abundancia de recursos naturales, se hace necesario modificar esa percepción. Recurriendo al modelo de Heckscher-Ohlin del comercio internacional, podríamos decir que el factor abundante es la *tierra* y no la mano de obra.

II. Pobreza, Distribución y Crecimiento en Chile, 1989-98

A. ¿Qué ha sucedido con la distribución en los años noventa?

Desde el retorno a la democracia en 1990 y hasta 1997, la economía chilena registró la más elevada tasa de crecimiento de su historia (sobre el 7 por ciento anual). Ello permitió que un número muy significativo de personas saliese de la pobreza. La proporción de personas que viven en la pobreza disminuyó en forma notable y ello constituye uno de los logros más importantes de la transición a la democracia (cuadro II.1). Sin embargo, existe una percepción generalizada que la distribución del ingreso no ha experimentado cambios importantes. La percepción que poco ha cambiado en la última década con respecto a la equidad social es motivo de frustración y desencanto con el modelo económico que prevalece en el país por parte de un segmento significativo de chilenos.

Cuadro II.1
Población en condición de indigencia y pobreza en Chile
(porcentaje)

	1987	1990	1994	1998
Indigentes	17,4	12,9	7,6	5,6
Pobres no indigentes	27,7	25,7	19,9	16,1
Total de pobres	45,1	38,6	27,5	21,7

Fuente: Ffrench-Davis (1999), pág. 270.

Indudablemente, los datos de distribución del ingreso no muestran grandes cambios durante los noventa (cuadro II.2). Una de las preguntas esenciales es por qué no se ha alterado la distribución del ingreso en forma significativa. Como se verá más adelante, los gobiernos democráticos han realizado importantes esfuerzos por incrementar el gasto en salud, educación, vivienda y subsidios directos a los grupos más necesitados. Análisis recientes demuestran que estos gastos sí han sido efectivos en mejorar la situación de los grupos más pobres y que esos gastos han aumentado en forma muy significativa en los noventa.

Cuadro II.2
Indicadores de desigualdad, Chile, 1990-96
 (ingreso *per capita*)

	1990	1996
Primer quintil	3.59	3.55
Segundo quintil	7.06	7.00
Tercer quintil	11.08	10.98
Cuarto quintil	18.20	18.44
Quinto quintil	60.07	60.03
Razón (Q5/Q1)	16.70	16.90
Gini	0.55	0.56

Fuente: Contreras (1999), pág. 314.

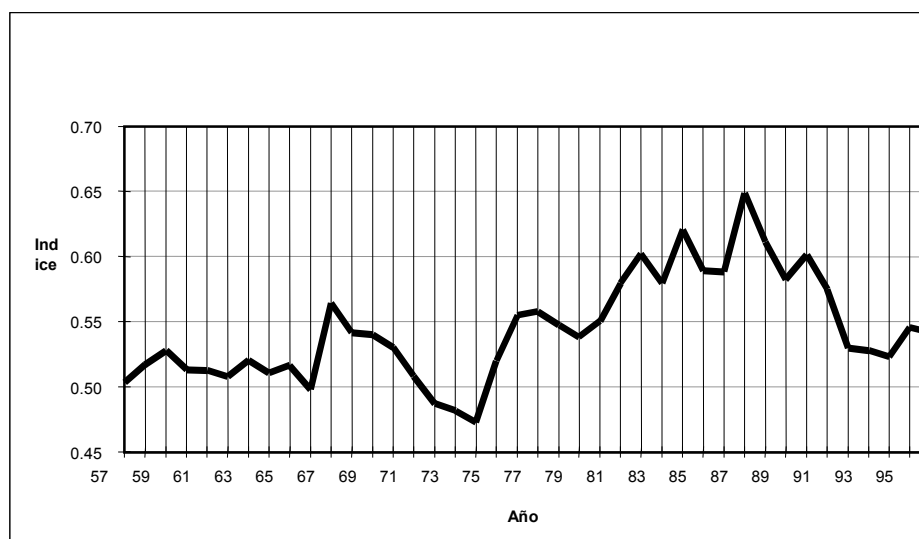
Examinaremos dos hipótesis. Una de ellas es que la distribución del ingreso es estable en el tiempo y cambia sólo muy lentamente (ver Li, Squire y Zou, 1998). La evidencia indica que, por lo menos para Chile, ella es sólo parcialmente cierta. La segunda hipótesis es que la desigualdad salarial ha aumentado porque la demanda por trabajadores calificados ha aumentado en relación con la demanda por trabajadores no calificados. Si ella es cierta, las políticas de años recientes por mejorar la educación, ampliar su cobertura e incrementar el número de horas de la jornada escolar podrían traducirse en el largo plazo en una disminución de los indicadores de desigualdad.

B. ¿Cuán estable ha sido la distribución del ingreso en Chile?

¿Puede ser, entonces, que la distribución del ingreso es un dato "duro" de la economía y difícil de alterar? La evidencia disponible es que la distribución del ingreso en Chile ha sido bastante *inestable* en el corto plazo y bastante más estable en el largo plazo (ver gráfico II.1). La evolución del coeficiente de Gini para los ingresos *per capita* de los hogares del Gran Santiago (elaborados en base a la Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile) indica que la desigualdad fue bastante más baja en el período 1957-75 que más tarde. Durante este largo período, el coeficiente de Gini se mantuvo alrededor de 0.50, registrándose un aumento durante 1968-70 y una reducción fuerte entre 1972 y 1976. Luego, viene un largo período de alza secular que culmina en 1988 con un Gini de 0.65. De acuerdo a este indicador (que, debemos recordar, es sólo para el Gran Santiago), durante los dos primeros gobiernos democráticos tuvo lugar una reducción de la

desigualdad, aunque en 1997 el coeficiente de Gini (0.55) aún se encontraba por sobre los niveles de los años sesenta (Contreras, 1999).

Gráfico II.1
Coeficiente de Gini para el Gran Santiago, 1957-97
(ingresos per capita de los hogares)



Fuente: Contreras (1999).

¿Qué factores, entonces, explican el deterioro de la igualdad en el período militar? En primer lugar, la mayor volatilidad en el PIB durante la época militar. Un estudio de Marcel y Solimano (1994) muestra que los períodos de depresión son particularmente concentradores del ingreso. El período militar estuvo caracterizado por las dos peores recesiones que ha vivido la economía chilena después de la Gran Depresión de los años treinta.

Segundo, las bajas tasas de crecimiento que marcaron los 17 años del gobierno militar indudablemente afectaron a la distribución del ingreso. El PIB *per capita* creció a una tasa que en promedio apenas excedió al 1 por ciento anual. La tasa de inversión fue baja y se ubicó en el rango del 15 al 20 por ciento del PIB. Ello redundó en tasas de desempleo secularmente más elevadas que las que se experimentaron en los años sesenta o en los años noventa (Ffrench-Davis, 1999, pág. 269). El desempleo, en particular, tiene efectos muy adversos sobre la equidad: desaparecen los puestos de trabajo y caen los salarios reales para los sectores de más bajos ingresos.

Tercero, las reformas económicas, aunque necesarias, se hicieron sin ninguna consideración por los que perderían sus puestos de trabajo. La reforma comercial afectó duramente a los asalariados: un cuarto de la industria manufacturera desapareció y no se hizo ningún esfuerzo por aplicar políticas proactivas de ajuste y reconversión (Agosin, 1999).

Cuarto, las reformas económicas del gobierno militar también fueron intensamente regresivas en sus impactos sobre la distribución del ingreso, algo que también muestran Marcel y Solimano (1994). Varios aspectos de las reformas a favor del mercado resultaron concentradoras del ingreso. En primer lugar, como lo demuestra Ffrench-Davis (1999), los gastos en educación y salud fueron reducidos en forma sistemática (cuadro II.3). En 1990, el gasto público en educación era apenas 58,8 por ciento de lo que había sido en 1970. La cifra para los gastos en salud era de 65,3 por ciento. Al mismo tiempo, las remuneraciones reales, el salario mínimo y las asignaciones familiares también habían acusado fuertes descensos. Sólo con el retorno a la democracia hubo una preocupación mayor por temas sociales y comenzó a revertirse esta situación.

Las reformas en salud también tuvieron un efecto fuertemente concentrador. El sistema se dividió en uno público y otro privado. El privado se llevó el 11 por ciento de los beneficiarios, los cuales contribuían el 48 por ciento del total de las cotizaciones, dejando así a un sistema público (FONASA) con la mayoría de las personas (los cuatro quintiles más pobres) pero sin los recursos necesarios para proveerles buenos servicios de salud.

En los noventa, algunos factores fueron favorables a una mayor igualdad, pero otros tuvieron un efecto concentrador (véase la próxima sección). El recuperación del gasto social, el aumento en el empleo y en los salarios ciertamente deben haber reducido la desigualdad.

No cabe duda que la recesión de 1998-99 tuvo efectos adversos sobre la distribución de los ingresos que tomará un período largo en revertir. La destrucción de empleos es siempre rápida. Su eventual reemplazo por nuevos empleos es más lento. Por otra parte, los trabajadores que quedan cesantes pierden destrezas, las que tardan en recuperarse durante el auge subsiguiente.

Casi todas las crisis internas en Chile tienen un origen externo. La más reciente no es una excepción. Ello indica que, para evitar que se experimenten retrocesos en el esfuerzo

por crecer con más equidad, será indispensable que se arbitren los medios para aminorar los efectos internos de las crisis externas.

C. Cambios en la estructura de la demanda por trabajo

La observación de coeficientes de desigualdad que se alteran sólo levemente durante los años noventa puede deberse a efectos contrapuestos, algunos igualizantes y otros concentradores. El aumento del empleo y de los salarios reales de los trabajadores sin calificación, ambos producto de una economía muy dinámica, habrían obrado a favor de una menor desigualdad. Otro factor empujando en la misma dirección habría sido el esfuerzo importante que se ha venido haciendo en materia de gasto social.

Por otra parte, existe evidencia que, durante los noventa, el crecimiento económico ha sido intensivo en demanda por trabajo calificado. En particular, la demanda por trabajadores con educación universitaria ha sido muy dinámica (Bravo, Contreras y Rau, 1999; véase también Jiménez y Ruedi, 1997). Ello implica que aquellas personas que ya poseían educación superior experimentaron fuertes incrementos en los retornos a sus inversiones en capital humano y en sus remuneraciones.

Este ha sido el factor principal que explica por qué los indicadores de distribución del ingreso no han cambiado mucho, a pesar de los esfuerzos que se han realizado por promover un mayor grado de igualdad a través del gasto social. La fuerza de trabajo de Chile tiene bajos niveles de calificación. De hecho, se puede afirmar que existe un desajuste entre la distribución por destrezas de la oferta de trabajo y la evolución que ha mostrado la demanda por distintos tipos de trabajo. Ello lleva a que la tasa de desempleo estructural de la economía chilena sea elevada, probablemente alrededor del 6 por ciento de la fuerza de trabajo. También implica que la desigualdad sea difícil de disminuir en un plazo corto.

Por otro lado, si esta conclusión es correcta, existirían razones para ser bastante optimistas con respecto a las posibilidades de que Chile pueda disminuir la desigualdad que caracteriza a su economía en el largo plazo. Los esfuerzos que se han hecho en educación en la última década y que se van a intensificar en los próximos años están focalizados en los segmentos pobres de la población. Por lo tanto, ellos podrían redundar en una disminución muy significativa en la desigualdad una vez que dichos esfuerzos comiencen a

surtir efecto sobre las destrezas que poseen los trabajadores chilenos, las que se empezarían a adecuar de mejor manera a los requerimientos de una sociedad moderna.

III. Política Tributaria

A. Introducción

Se desprende del análisis que se hizo en el capítulo I que el diseño de una reforma tributaria orientada hacia un fuerte aumento del gasto social es uno de los grandes desafíos de los próximos años para mejorar la distribución del ingreso en Chile. Esto implica que hay dos maneras de redistribuir: una es mediante impuestos, cobrando más a quienes más tienen; la otra es mediante el gasto, orientándolo hacia la tarea de hacer más productivos a los más pobres y así elevar sus ingresos.

En vista de esto, el análisis de las políticas fiscales redistributivas se realizará en este capítulo y en el siguiente. En este capítulo se verán las posibilidades redistributivas de la política tributaria, mientras que en el siguiente nos concentraremos en el rol redistributivo del gasto público. Adelantaremos que la experiencia mundial va en la dirección de hacer un uso cada vez menor de la política tributaria para fines redistributivos y de utilizar en forma creciente la focalización del gasto público para mejorar la situación de los más pobres.

En principio, podría creerse que una mayor tasa impositiva a quienes ganan mayores ingresos podría constituir una política tributaria óptima desde el punto de vista redistributivo. Sin embargo, ello no es necesariamente así. En particular, impuestos a la renta muy progresivos pueden no traducirse en mejoras significativas en la distribución del ingreso, ya que a tasas muy elevadas las propensiones a la evasión y a la elusión pueden aumentar de tal manera que los ricos terminan pagando menos impuestos que a tasas más reducidas.⁷ Además, al examinar los impactos redistributivos de los impuestos, es necesario tomar en cuenta tanto el efecto directo sobre los ingresos netos después de impuestos como el efecto indirecto que se da cuando los impuestos son utilizados para financiar gastos.

Empíricamente se ha comprobado que la tasa de evasión aumenta con la tasa impositiva. La razón es obvia: el premio a la evasión es mayor mientras más elevada sea la tasa de impuestos. Esto hace que, mientras mayor sea la tasa nominal, mayor será la discrepancia entre la tasa nominal y la efectiva. En parte, la evasión está influida por el

⁷ La elusión se refiere al fenómeno de evitar pagar impuestos a través de acciones que son legales. La evasión, por otro lado, es el acto de esconder ingresos para no pagar impuestos. Aquí usamos la expresión “evasión” para describir ambos fenómenos.

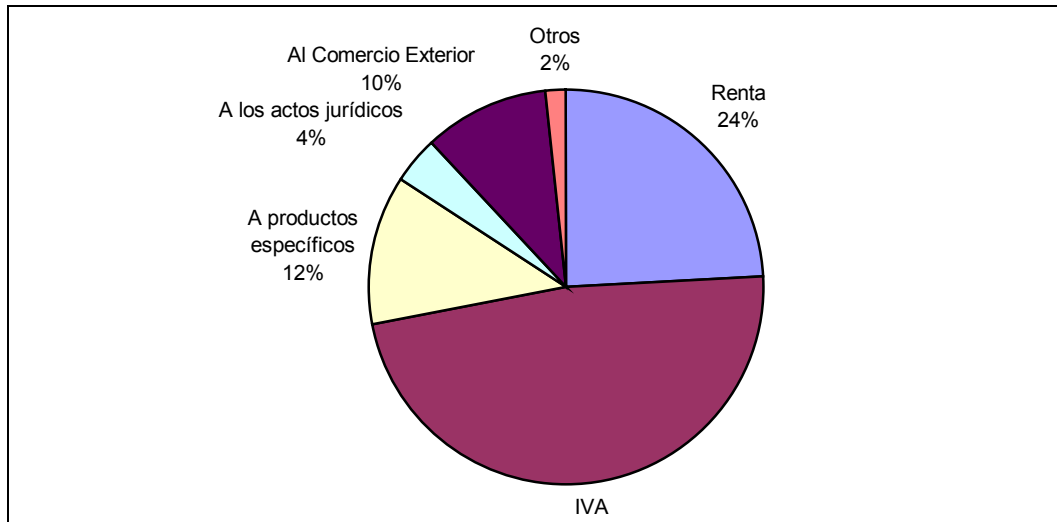
comportamiento esperado de los demás. La propensión a la evasión de una persona está positivamente asociada a la propensión a evadir de personas en su mismo entorno económico-social. Por otra parte, la evasión también depende de la magnitud del castigo en caso de ser aprehendido y de la probabilidad de aprehensión. En la medida que el valor esperado del castigo es pequeño, aumentan los incentivos a evadir los impuestos.

Los beneficios tributarios de diversa índole, que son más frecuentemente utilizados por individuos de altos ingresos que por los de bajos ingresos, reducen la tasa impositiva efectiva y actúan como “válvulas de escape” para las personas de más altos ingresos, disminuyendo así los incentivos a incurrir en evasión.

Está claro que la tasa de evasión del IVA es mucho menor que la tasa de evasión del impuesto a la renta para familias cuyos ingresos provienen de la propiedad. Existe una tecnología bastante desarrollada para controlar la evasión del IVA. Dichos controles son más difíciles en lo que se refiere al ingreso a la renta de perceptores de ingresos del capital, particularmente en empresas unipersonales. Los individuos que poseen empresas tienen muchas oportunidades para evadir impuestos a través de una gran variedad de mecanismos.

Como se aprecia en el gráfico III.1, los principales impuestos aplicados en Chile durante el año 1998 fueron el IVA, que es indirecto (el cual aportó el 48 por ciento de ingresos tributarios) y el impuesto a la renta (24 por ciento del total). Otros dos impuestos que siguen en orden de importancia son el correspondiente a productos específicos (12 por ciento) y al comercio exterior (10 por ciento). En total, los impuestos representaron ese año un 18 por ciento del PIB.

Gráfico III.1
Composicion de los ingresos tributarios: 1998



Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

B. Impuestos y distribución del ingreso

En un provocativo artículo reciente sobre el impacto redistributivo del sistema impositivo chileno, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) discuten cuatro creencias, las que, ellos sostienen, son equivocadas:

- ☛ Los impuestos afectan mucho la distribución del ingreso
- ☛ El acto de recaudar impuestos se puede usar para redistribuir ingresos
- ☛ Aumentos en la tasa del IVA o disminuciones de la progresividad del impuesto a la renta tienen fuertes efectos adversos sobre la equidad
- ☛ La progresividad de los impuestos es tan importante como la focalización y la eficiencia del gasto redistributivo.

El cuadro III.1 presenta una comparación entre la distribución del ingreso antes de impuestos y la distribución después de impuestos. La columna 1 muestra la distribución del ingreso por decil antes de impuestos. La columna 2 da la distribución de los ingresos netos de impuestos. La columna 3 de dicho cuadro es la que indica qué parte del ingreso de cada decil se destina al pago de impuestos. Si la evolución de esta variable es creciente de un decil más pobre a otro más rico, ello significa que el sistema es progresivo; si es decreciente, el sistema es regresivo

Cuadro III.1
Distribución del ingreso en Chile antes y después de impuestos, 1996

Decil	Participación en el ingreso		Impuestos totales (% ingresos)	Impuesto a la renta	Progresividad del IVA	Progresividad de otros impuestos
	Antes de impuestos	Después de impuestos				
1	1.45	1.40	14.40	0.00	11.00	3.42
2	2.74	2.63	16.00	0.00	11.80	4.20
3	3.77	3.61	15.80	0.00	11.40	4.33
4	4.73	4.59	15.20	0.00	10.90	4.25
5	5.57	5.47	15.00	0.01	10.70	4.21
6	6.76	6.64	14.30	0.04	10.20	4.07
7	8.22	8.20	13.80	0.11	9.70	4.00
8	10.60	10.61	13.10	0.23	9.00	3.85
9	15.42	15.75	12.20	0.62	8.00	3.54
10	40.75	41.09	11.80	2.54	6.30	2.96
Gini	0.4883	0.4961				
Razón ^a	13.41	14.12				

Fuente: Engel, Galetovic y Raddatz (1999).

^a Definida como la razón entre los ingresos del quinto y del primer quintil.

Del cuadro se desprende que, antes de impuestos, el quintil de más altos ingresos recibe 56,2 por ciento del ingreso total, mientras que el quintil más pobre recibe sólo 4,2 por ciento. Sin embargo, después de impuestos la distribución es ligeramente más desigual. En la tercera columna, que muestra la fracción del ingreso que cada decil paga en impuestos, encontramos la razón por la cual la distribución del ingreso es algo más desigual después de pagados los impuestos que la distribución del ingreso antes de impuestos. En promedio, los cinco deciles más pobres pagaron 15,3 por ciento de sus ingresos en impuestos, contra el 13,0 por ciento pagado por los cinco deciles más ricos. En particular, el segundo decil es el grupo que paga la mayor fracción de su ingreso en impuestos (16,0 por ciento), mientras que el décimo paga la tasa más baja (11,8 por ciento).

¿A qué tipos de impuestos se debe la regresividad del sistema tributario chileno? El cuadro III.1 ayuda a responder a esta pregunta. En él se muestra los porcentajes del ingreso que paga cada decil en IVA, impuestos a la renta y otros impuestos. Por un lado, el IVA es claramente regresivo. Por otro lado, el impuesto a la renta es progresivo, pero recauda

poco.⁸ En particular, el decil más rico dedica en promedio 2,5 por ciento de su ingreso al pago del impuesto a la renta, mientras que 6,3 por ciento va al pago del IVA y 3,0 por ciento se paga en otros impuestos. Por su parte, aún cuando el decil más pobre no paga impuesto a la renta, destina 11,0 por ciento de sus ingresos al pago del IVA y 3,4 por ciento a otros impuestos, pagando en impuestos 14,4 por ciento del total de sus ingresos. Estos resultados son similares a los que obtuvo Schkolnik (1996) al analizar la estructura tributaria vigente el año 1990.

¿Cómo cambiaría este escenario después de una drástica reforma tributaria? Utilizando información muy desagregada, Engel, Galetovic y Raddatz (1999a y 1999b) realizan simulaciones para cuatro escenarios alternativos y estudian el impacto que dichos cambios podrían tener sobre la distribución del ingreso. Estas simulaciones son:

- Incremento del IVA al 25 por ciento
- Eliminación de aranceles
- Duplicación de la tasa de impuesto a la bencina
- Sustitución del esquema progresivo del impuesto a la renta por una tasa pareja del 20 por ciento, con una exención equivalente a 40 unidades tributarias anuales (UTA).

Los resultados, que se presentan en el cuadro III.2, sugieren que el impacto distributivo de estos cambios no sería grande. Todos tienen efectos regresivos, pero muy modestos. Los coeficientes de Gini y la razón entre el quintil de más altos ingresos y el más pobre se incrementan, pero de manera sorprendentemente modesta.

⁸ Engel, Galetovic y Raddatz (1999) muestran que muy poca gente tiene ingresos altos, ya que solamente los cinco últimos centiles tienen ingresos promedios mayores a los US\$ 1,000 mensuales. Asimismo, el 78 por ciento de los asalariados gana menos de cuatro ingresos mínimos.

Cuadro III.2
Distribución del ingreso en Chile:
Tres escenarios alternativos con respecto al sistema tributario, 1996

Decil	Distribución 1996 ^a	Con IVA de 25%	Sin aranceles	Duplicación imp. a la bencina	Impuesto renta de 20%
1	1.40	1.37	1.43	1.40	1.38
2	2.63	2.59	2.71	2.64	2.61
3	3.61	3.54	3.69	3.62	3.58
4	4.59	4.52	4.68	4.60	4.55
5	5.47	5.42	5.53	5.48	5.42
6	6.64	6.59	6.78	6.66	6.59
7	8.20	8.15	8.22	8.19	8.14
8	10.61	10.56	10.63	10.60	10.51
9	15.75	15.78	15.69	15.73	15.74
10	41.09	41.47	40.66	41.09	41.49
Gini	0.4961	0.5003	0.4906	0.4958	0.4995
Razón ^b	14.12	14.44	13.64	14.08	14.35

Fuente: Engel, Galetovic y Raddatz (1999).

^a Después de impuestos.

^b Definida como la razón entre los ingresos del quinto y del primer quintil.

El IVA, como cualquier impuesto indirecto, es regresivo en su incidencia sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, un aumento en la tasa del IVA tiene un efecto directo relativamente pequeño sobre la distribución. Además, no hemos considerado su impacto total, incluyendo el efecto indirecto sobre el gasto de lo recaudado. El impuesto sobre la renta es progresivo, pero recauda poco. Por lo tanto, es posible que un aumento en el IVA tenga un efecto *total* positivo sobre la distribución del ingreso, si lo recaudado se utiliza para efectuar gastos sociales en educación, salud y vivienda focalizados hacia los más pobres.

Podría argumentarse que la eliminación del IVA a los alimentos mejoraría la distribución, considerando que los deciles más pobres dedican una mayor parte de su gasto a la alimentación. Sin embargo, esta línea de razonamiento ignora el hecho que, como el ingreso de los ricos es mucho mayor, la recaudación por concepto de IVA sobre los alimentos es mucho mayor en el caso de los ricos que en el de los pobres. Con el Estado orientando el gasto hacia los deciles más pobres, el efecto total del IVA a los alimentos es mejorar la distribución en lugar de empeorarla.

Este afecto se aprecia en el cuadro III.3. A pesar que el quintil de más altos ingresos paga sólo 2,2 por ciento de su ingreso en IVA sobre los alimentos (tercera columna),

contribuye casi el 32 por ciento del IVA total recaudado en alimentos (columna cuatro). La última columna muestra las transferencias de ingreso a los diversos quintiles financiadas por el IVA sobre los alimentos. Podemos verificar que el quintil más pobre recibe transferencias equivalentes a casi tres veces lo que paga en impuestos, mientras que el quintil de más altos ingresos recibe solo 30 por ciento de lo que paga en IVA sobre los alimentos. De esto podemos concluir que, si incluimos sus efectos sobre el gasto público, la eliminación del IVA sobre los alimentos resultaría nociva para la equidad.

Cuadro III. 3
Efectos sobre la distribución del ingreso en Chile en 1996
de eliminar el IVA a los alimentos

Quintil	Alimentos, como % ingreso	IVA alimentos, como % ingreso	IVA quintil, como % IVA total	Transferencias, como % ingreso
1	60.8	9.3	10.5	25.6
2	46.9	7.2	16.4	10.5
3	37.8	5.8	19.2	5.9
4	28.2	4.3	21.9	3.0
5	14.3	2.2	31.9	0.7

Fuente: Engel, Galetovic y Raddatz (1999).

C. Conclusiones

El sistema tributario chileno no afecta la distribución del ingreso en forma significativa. Sin embargo, es ligeramente regresivo como resultado de la combinación de un impuesto progresivo a los ingresos que recauda poco del decil más rico, y un conjunto de impuestos indirectos que son medianamente regresivos pero recaudan mucho más, centrándose sobre todo en el IVA. Porque la distribución del ingreso es muy desigual y porque los ingresos de algo así como el 95 por ciento de las familias son muy bajos, el acto de recaudar no es efectivo como herramienta redistributiva. Esta conclusión es robusta, ya que la distribución del ingreso no se altera en forma significativa en escenarios con un IVA mucho mayor que el actual o con un impuesto a la renta con tasa única.

Este análisis lleva a la conclusión que la estructura impositiva debiese ser elegida sobre la base de criterios de eficiencia y de su capacidad para recaudar y no de acuerdo con sus méritos redistributivos. Es más efectivo implementar una política redistributiva mediante el gasto social, variable cuya importancia será discutida en el siguiente capítulo.

En todo caso, el bajo poder redistributivo de los impuestos no sólo se manifiesta en Chile sino que en la mayor parte de países del mundo, razón por la cual el gasto es la variable que toma cada vez más importancia como instrumento redistributivo. En el próximo capítulo también se analiza la experiencia chilena al respecto.

IV. El Papel del Gasto Social

A. Introducción

Se ha visto en el capítulo III que la política tributaria como instrumento redistributivo es poco potente. Del análisis que se realizó se desprende que es probable que la política de gasto público sea mucho más eficaz en lograr objetivos redistributivos que la política tributaria. Aquí se demuestra que esa suposición es acertada. En este capítulo nos dedicaremos a analizar el impacto redistributivo del gasto social, sobre todo en un contexto de rápido crecimiento como el que ha venido experimentando Chile en los últimos años.

No es fácil evaluar los efectos redistributivos del gasto social, ya que sus beneficiarios tienden a consumir una parte elevada de él en especie. Existen algunos estudios que buscan imputar una parte de los gastos sociales a los hogares que los reciben en especie (Mideplan, 1998; Larrañaga, 1994). El análisis de este capítulo se basa en un estudio de Contreras, Bravo y Millán (1999). Las ventajas de este estudio sobre los anteriores son varias. En primer lugar, se hace un esfuerzo por imputar a los distintos quintiles de la distribución del ingreso todos los gastos sociales. Segundo, el trabajo se realiza en términos de los ingresos *per capita* de los hogares que componen los distintos quintiles, no de los ingresos familiares de dichos hogares. Tercero, se realizan estimaciones para cada región del país. Tercero, los cálculos se efectúan para tres años (1990, 1994 y 1996). Por último, se hace un análisis estadístico para evaluar si la distribución del ingreso resultante de las imputaciones es significativamente distinta a la distribución sin dichas imputaciones.

B. Gasto social y distribución en Chile

La metodología empleada por Contreras, Bravo y Millán (1999) exhibe algunas diferencias con la metodología de Mideplan, pues estima una distribución del ingreso por individuo y no por grupo familiar. Asimismo, los autores exploran las disparidades regionales y analizan el efecto de los gastos sociales sobre distintas medidas de desigualdad.

Los supuestos en los que se basa dicho trabajo son:

- ☛ Se evalúa el impacto instantáneo sobre las posibilidades de consumo de los hogares, no el posible impacto de mediano o largo plazo sobre la capacidad de

generar ingresos de los receptores. Por ejemplo, los gastos en educación, salud y vivienda incrementan el capital humano de los beneficiarios y sus ingresos en el largo plazo. Por ello es posible que la metodología subestime el efecto de las políticas sociales.

- ☛ Se asume que un peso en subsidios equivale a un peso adicional de ingreso disponible para el beneficiario, lo que hace posible agregar directamente el valor de las transferencias y subsidios al ingreso monetario de los hogares. Este es un supuesto fuerte, pues asume que los individuos valoran el gasto social en su integridad, que el gasto es eficiente y no se desvía de sus potenciales beneficiarios y que el diferencial de calidad entre los sectores público y privado está adecuadamente reflejado en el diferencial de precios que existe entre ellos.

La metodología usada por estos autores comprende tres etapas, las cuales se detallan a continuación:

Etapas I: Valorización de los gastos sociales (los subsidios al seguro de salud, los subsidios educacionales, los subsidios monetarios, los subsidios de vivienda y el crédito fiscal para la educación superior);

Etapas II: Corrección del ingreso *per capita* de cada hogar según los subsidios recibidos por sus integrantes; y

Etapas III: Medición de la desigualdad de ingresos a nivel nacional y por regiones, con y sin corrección por políticas sociales.

Como puede comprobarse en los cuadros IV.1 y IV.2, en 1990 y 1996, para el país en su conjunto, tanto la razón entre el quintil de más altos ingresos y el más pobre como el coeficiente de Gini disminuyen en forma bastante fuerte al imputárseles los gastos sociales a los ingresos *per capita* de cada quintil. En 1990, la imputación de los gastos sociales hace disminuir el coeficiente de Gini en 6,9 por ciento y a la razón entre el quintil superior y el quintil inferior en 30,3 por ciento. En 1996, la disminución del coeficiente de Gini es del 9,8 por ciento y la de la razón de los quintiles es de 39,7 por ciento. Un ejercicio econométrico (denominado “bootstrapping”) logró determinar que la disminución en el coeficiente de Gini a raíz de las imputaciones es estadísticamente significativa tanto para 1990 como para 1996.

Cuadro IV.1
Indicadores de la distribución de ingresos *per capita*
Chile, 1990
 (porcentaje)

Indicador	Ingreso sin políticas Sociales	Ingreso con subsidio de salud	Ingreso con subsidio de educación	Ingreso con subsidios monetarios	Ingreso con subsidio de vivienda	Ingreso con crédito fiscal	Ingreso con políticas sociales
Q1	3.41	3.81	4.03	3.55	3.41	3.40	4.67
Q2	6.85	7.18	7.37	7.02	6.92	6.84	7.82
Q3	10.94	11.08	11.19	11.03	11.00	10.97	11.41
Q4	18.19	18.10	18.13	18.18	18.20	18.19	18.05
Q5	60.61	59.83	59.28	60.22	60.46	60.59	58.05
Q5/Q1	17.8	15.7	14.7	17.0	17.7	17.8	12.4
Gini	0.5558	0.5436	0.5361	0.5501	0.5540	0.5556	0.5176

Fuente: Contreras, Bravo y Millán (1999).

Cuadro IV.2
Indicadores de la distribución de ingresos *per capita*
Chile, 1996
 (porcentaje)

Indicador	Ingreso sin políticas sociales	Ingreso con subsidio de salud	Ingreso con subsidio de educación	Ingreso con subsidios monetarios	Ingreso con subsidio de vivienda	Ingreso con crédito fiscal	Ingreso con políticas sociales
Q1	3.24	3.95	4.08	3.47	3.29	3.23	5.00
Q2	6.73	7.17	7.41	6.87	6.75	6.68	8.01
Q3	10.69	10.99	11.13	10.84	10.81	10.75	11.55
Q4	18.22	18.14	18.27	18.20	18.23	18.30	18.21
Q5	61.12	59.74	59.10	60.63	60.92	61.05	57.22
Q5/Q1	18.9	15.1	14.5	17.5	18.5	18.9	11.4
Gini	0.5628	0.5423	0.5351	0.5557	0.5604	0.5625	0.5076

Fuente: Contreras, Bravo y Millán (1999).

Es interesante que los gastos sociales que mayor impacto tuvieron sobre la distribución del ingreso fueron los subsidios de educación y salud. Además, el impacto positivo es mayor en 1996 que en 1990.

Los gastos sociales en dinero de valor constante (noviembre de 1998) aumentaron fuertemente entre 1990 y 1996 (cuadro IV.3). En 1996, los subsidios *per capita* que recibía el quintil más pobres eran equivalente a 75 por ciento de su ingreso monetario *per capita*,

comparado con 49 por ciento en 1990. Como puede apreciarse en el cuadro IV.3, todos los subsidios son fuertemente decrecientes con el ingreso promedio, lo que implica un grado razonable de focalización.

Cuadro IV.3
Valor promedio de los subsidios per capita,
según quintil de ingreso neto *per capita*
(pesos de noviembre de 1998)

Año	Ingreso per cápita sin políticas sociales	Monetarios	Salud (seguro)	Educación	Vivienda	Especies	Políticas sociales
1990	83,665	708	997	2,459	320	3,775	4,483
Q1	14,141	1,020	2,117	3,545	251	5,914	6,934
Q2	28,854	823	1,604	2,875	310	4,789	5,612
Q3	45,846	662	1,095	2,220	358	3,673	4,335
Q4	76,080	595	526	1,893	350	2,768	3,363
Q5	253,581	438	-366	1,755	329	1,717	2,155
1996	117,878	1,066	3,137	5,164	577	8,879	9,945
Q1	19,396	1,661	4,985	7,265	449	12,699	14,360
Q2	39,498	1,430	3,972	6,048	540	10,560	11,990
Q3	63,317	1,137	3,226	5,238	658	9,122	10,260
Q4	107,359	796	2,319	4,514	707	7,540	8,336
Q5	360,282	305	1,179	2,752	532	4,463	4,768

Fuente: Contreras, Bravo y Millán (1999).

Este análisis revela lo siguiente:

- (1) Las políticas sociales reducen la desigualdad;
- (2) Dicha reducción fue mayor en 1996 que en 1990;
- (3) Los recursos asignados a las políticas sociales fueron mayores en 1996 que en 1990;
- (4) Los gastos sociales están bien focalizados, ya sea por los esfuerzos que realiza el Estado para lograr la focalización o por una autoselección por parte de los beneficiarios.

C. Conclusiones

Claramente, el gasto público tiene fuertes impactos sobre la distribución del ingreso. En particular, los gastos sociales ayudan a reducir en forma sustancial la fuerte desigualdad que existe en la distribución del ingreso en Chile. De hecho, durante los noventa, se ha realizado un gran esfuerzo por aumentar los gastos en educación y salud y ello ha tenido un importante impacto sobre la distribución del ingreso una vez que se le imputan a los beneficiarios los equivalentes en ingresos de dichos gastos.

Es necesario volver a recalcar que las estimaciones que se presentan aquí del impacto del gasto social sobre la distribución del ingreso no consideran sus efectos más importantes: su contribución a que los pobres aumenten su capital humano y mejoren su capacidad de generar ingresos en el futuro. Estos efectos se dejan sentir sólo en un plazo bastante largo y no afectan la distribución del ingreso en el presente. Esto significa que el aumento en los gastos en educación que se realizó en la década de los noventa surtirá sus efectos redistributivos sólo entre una y dos décadas después. Estos efectos se abordan en el capítulo VI.

V. Sistema Previsional y Distribución

A. El sistema de capitalización individual y la distribución del ingreso

Al sustituir un sistema de reparto por uno de capitalización individual, la reforma previsional chilena desplazó todas las responsabilidades solidarias hacia el presupuesto fiscal.

En Chile se llevó a cabo una reforma previsional radical, pasándose de un sistema de reparto con beneficios definidos y administrado por el Estado a uno de capitalización individual de contribuciones definidas, administrado por el sector privado y regulado por el Estado, pero que no contribuye en absoluto a una redistribución del ingreso entre afiliados al excluir la posibilidad de subsidios cruzados entre ellos.

En Chile el sistema de capitalización individual empezó a funcionar con la puesta en marcha del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en 1981. Los afiliados deben obligatoriamente contribuir un 10 por ciento de sus ingresos, más una comisión adicional que incluye gastos de administración y la compra de una prima de seguro de invalidez y sobrevivencia, hasta un tope de ingresos de 60 UF al mes, a la AFP que ellos escojan. Sujetas a una regulación bastante detallada para proteger los intereses de los afiliados, las AFP invierten las contribuciones de sus afiliados en los mercados de capitales. Al llegar a la edad de jubilación, el afiliado convierte el capital acumulado en una renta vitalicia o en un plan de retiro programado de fondos.

Este sistema reemplazó un sistema de reparto manejado por cajas de empleados por gran sector de la actividad económica en el cual los empleadores y trabajadores contribuían una cierta proporción de sus ingresos para financiar las obligaciones de dichas cajas para con sus jubilados.

En el nuevo sistema, los fondos de pensiones crecieron rápidamente, fundamentalmente porque en sus inicios captó recursos sin que ocurrieran retiros importantes. Además, el incremento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo de las últimas décadas ha sido otro factor favorable al crecimiento de los activos manejados por las AFP.

Desde la reforma de 1981, el nuevo sistema ha sido obligatorio para los empleados que se incorporan a la fuerza de trabajo (con excepción de las Fuerzas Armadas y de

Orden) y optativo para trabajadores que ya cotizaban en el sistema antiguo de cajas de previsión. Para incentivar a estos últimos a incorporarse a las AFP, el Estado les otorga un bono de reconocimiento equivalente a sus contribuciones al sistema público, con una tasa de interés real del 4 por ciento. En otras palabras, el Estado gradualmente se ha quedado sin cotizantes y con una carga financiera que proviene de las pensiones que debe cancelar y de los bonos de reconocimiento de las personas que se transfieren al sistema de AFP. Además, el Estado debe hacerse cargo de los cotizantes a las AFP cuyos ingresos o períodos de cotización antes de jubilarse no fueron suficientes para generar una pensión mínima. Se calcula que el déficit fiscal anual ocasionado por estos tres ítems fue de alrededor de 5,2 por ciento del PIB entre 1981 y 1998. Por tanto, el Estado ha tenido que hacer un enorme esfuerzo de ahorro para poder financiar este déficit (Diamond, 1994). Si bien las erogaciones por bonos de reconocimiento irán disminuyendo en el tiempo, es bastante probable que los gastos públicos por concepto de pensiones mínimas aumenten fuertemente.

B. Beneficios y desventajas del sistema

El sistema de AFP tiene indudables beneficios para la población, como también algunos serios inconvenientes (véase cuadro V.1). Por el lado de los beneficios, el nuevo sistema incentiva la flexibilidad laboral, ya que el trabajador puede cambiar de ocupación manteniendo la misma AFP. Esto no era posible en el sistema antiguo de cajas atadas a empleos específicos. El sistema de AFP también incentiva la profundización de los mercados de capitales, lo que no hace el sistema de reparto. Una tercera fortaleza del sistema de AFP es que hace imposible el uso político de los fondos de pensiones, que es la norma en los sistemas de reparto. Por último, en un sistema de capitalización individual como el chileno, el tratamiento de los afiliados es uniforme, lo que no ocurría con las cajas previsionales de antaño, las cuales tenían tasas de contribuciones y beneficios distintos.

Cuadro V.1

Fortalezas y debilidades de dos sistemas previsionales

	Capitalización individual	Reparto
1. Distorsiones en el mercado del trabajo	Baja	Alta
2. Desarrollo del mercado de capitales	Gran incentivo	Nula
3. Costos administrativos	Altos	Bajos
4. Riesgos enfrentados por afiliados	Altos	Menores
5. Interferencia política	Baja	Muy alta
6. Política redistributiva	Difícil	Posible

Fuente: Andras Uthoff (comunicación personal).

Una de las ventajas que se arguyen a favor del sistema de AFP es que incentivaría el ahorro. Ello parece ser más espejismo que realidad. En primer lugar, las contribuciones netas anuales al sistema nunca han superado el 4 por ciento del PIB. A ello es necesario restarle el déficit previsional del gobierno que, como se ha dicho, es de más del 5 por ciento del PIB. Además, como el sistema contiene un elevado elemento de ahorro explícito, los cotizantes probablemente desahorran voluntariamente una porción de lo que el sistema los obliga a ahorrar. Esta suposición recibe apoyo indirecto de una investigación reciente en la que se encuentra que el ahorro de los hogares chilenos es efectivamente cero en el largo plazo (Agosin, 2001).⁹

Por otra parte, el sistema de capitalización individual presenta algunas desventajas con respecto al sistema de reparto. Sus costos de administración son elevados, ya que actualmente representan aproximadamente un 25 por ciento de las contribuciones de los cotizantes. El sistema actual está estructurado de tal manera que una parte de los cobros por administración son fijos en valor absoluto, lo que es altamente inequitativo y redundante en un cargo porcentual por administración mucho más elevado para personas de bajas rentas.

El nuevo sistema traslada todo el riesgo a los afiliados. Si al momento de jubilarse un individuo los títulos en los que han invertido las AFP pasan por un período de bajos precios, el valor de la renta vitalicia a la que puede acceder el nuevo jubilado se verá adversamente afectada. Se ha buscado una solución a este problema creando lo que se ha venido en llamar el Fondo Dos, al cual el cotizante puede empezar a trasladar su patrimonio previsional al acercarse a su jubilación. El Fondo Dos tiene por finalidad cambiar la

composición de activos desde instrumentos de renta variable (y, por lo tanto, más riesgosos) a otros de renta fija.

El nuevo sistema previsional es optativo para personas que trabajan por cuenta propia. Además, de hecho, la cobertura es bastante deficiente y no llega a trabajadores temporales ni a aquellos que laboran en el sector informal. Se calcula que la tasa de cobertura es de 55 por ciento de la fuerza de trabajo. Esto se compara con una cobertura de un 70 por ciento que tuvo el sistema de reparto imperante en Chile en los años sesenta (Arenas de Mesa, 1999).

Por último, el sistema nuevo, al eliminar la posibilidad de subsidios cruzados entre afiliados, no otorga ninguna posibilidad de realizar una política redistributiva. De hecho, se estima que un porcentaje no despreciable de los actuales afiliados no alcanzará a acumular un patrimonio para una pensión suficiente. Por lo tanto, como ya se ha mencionado, cuando ello ocurra, el Estado deberá entrar en escena para asegurar a dichas personas una pensión mínima. Para cumplir tales responsabilidades, el Estado no dispone de un ítem presupuestario específico.

C. ¿Cómo introducir consideraciones redistributivas?

Por lo tanto, el sistema actual deberá enfrentar una serie de desafíos importantes. Si se desea que el sistema previsional tenga un elemento redistributivo, es indispensable que el Estado bonifique de alguna manera las contribuciones de los asalariados de menores ingresos, tal como se propone para un seguro universal de salud. Ello puede realizarse dentro del sistema actual a través de una sobretasa previsional (a la manera de un impuesto) para individuos con rentas que superen un cierto mínimo.

Los fondos de pensiones acumulados también pueden ser utilizados para realizar política redistributiva de otra manera. El problema fundamental de los pobres, como ya se ha dicho, es su inhabilidad para acumular activos de alta productividad. Una de las razones es que no son sujetos de crédito. Pero debe considerarse que los fondos acumulados en el sistema representan un ahorro importante y una potencial fuente de financiamiento que debe utilizarse para ir corrigiendo en el largo plazo las inequidades que existen en el sistema económico-social chileno.

⁹ Ver también Arrau (1995) y Arenas de Mesa y Marcel (1999).

Las familias de bajos ingresos enfrentan serias restricciones de acceso al crédito para financiar gastos en educación o para la compra de casas. Se podría permitir la utilización de los fondos acumulados en las AFP como aval para créditos destinados a financiar dichas inversiones. Ramos (1993) ha hecho una sugerencia de esta naturaleza. Vale la pena mencionar aquí que, en Singapur, donde opera un sistema de capitalización individual administrado por el Estado, se les ha permitido a los individuos utilizar sus fondos acumulados en el General Provident Fund (la gran AFP pública de ese país) para préstamos hipotecarios (Lim, Fong, y Findlay, 1993). Ello redundó en que una elevada proporción de los ciudadanos pudieran acceder a la casa propia.

Políticas de esta naturaleza ponen el sistema de pensiones de capitalización individual a disposición de la acumulación de capital humano o de otros objetivos relacionados con la política social. Alguien objetará que las familias de mayores ingresos también podrían hacer uso de los avales y facilidades de préstamos que se crearen con los fondos de pensiones. Sin embargo, vale la pena recordar que son los hogares de menores ingresos los que enfrentan las más serias restricciones de liquidez y, por lo tanto, son ellos los que probablemente hagan un uso más intenso de sus fondos de pensiones para los objetivos anotados. Por otra parte, podría colocarse una cota superior al ingreso de los hogares que accedan a los servicios financieros avalados por los fondos de pensiones.

Un desafío importante es extender la cobertura del sistema hasta hacerlo universal. Ninguna de las sugerencias que hacemos aquí puede tener un efecto redistributivo muy importante sin que aumente la cobertura del sistema en forma muy significativa, especialmente si se considera que son los individuos de más bajos ingresos los que justamente están excluidos del sistema. Todas nuestras sugerencias han ido orientadas a individuos y hogares que ya están en el sistema.

VI. Educación, Capacitación y Equidad

A. Introducción

En años recientes se ha producido un extenso debate sobre cómo mejorar la calidad de la educación, y como ésta contribuye a solucionar, en gran medida, el problema de la distribución del ingreso. Se ha apreciado que en los últimos años, a pesar de haberse destinado mayores recursos al sistema educativo, ello no siempre se ha traducido en buenos resultados. Las insuficiencias en el sistema educacional chileno han contribuido a que la desigualdad se haya mantenido a niveles elevados, a pesar del fuerte crecimiento que ha experimentado la economía en el último decenio.

Así, no sólo resulta importante examinar cuáles son los factores que afectan el resultado del proceso educativo sino también el retorno que tiene la educación, dado que este último nos permite ver hacia donde se tiene que focalizar la política educacional, dado que ésta influye de manera importante sobre la distribución del ingreso, problema central en Chile en la última década.

También abordamos aquí la problemática de la capacitación y concluimos que ella tiene un fuerte potencial como herramienta a la vez redistributiva y de crecimiento. Si bien es cierto que los Gobiernos democráticos han reforzado los subsidios a la capacitación, ellos aún tienen un potencial que no ha sido adecuadamente explotado.

B. El retorno a la educación

La medición del retorno a la educación, entendido como el aumento del salario producto de un año adicional de escolaridad, resulta ser de gran importancia en la definición de política educativa en los países en desarrollo, dada su implicancia en el bienestar social. Utilizando la encuesta de Empleo y Desempleo del Gran Santiago de la Universidad de Chile, Bravo, Contreras y Medrano (1999) estiman que el retorno a la educación secundaria mantiene una tendencia decreciente durante el período 1958-98, mientras que el retorno a la educación superior ha ido incrementándose. Por otra parte, se observa que el retorno a la educación primaria ha fluctuado en el orden del 5 por ciento.

Los resultados empíricos también mostrarían que el retorno a la educación en Chile ha presentado un patrón convexo en los últimos cuarenta años, tendiendo el retorno a la

educación de los últimos niveles a incrementarse mientras que el retorno de los primeros niveles se ha reducido. Ello se explicaría en gran medida por la mayor cobertura que ha logrado la política educacional en lo que se refiere a la educación básica y a un fuerte crecimiento de la demanda por trabajo calificado y por capital humano de nivel universitario en el período más reciente de fuerte crecimiento (1987-97).

Es sabido que los salarios dependen no sólo de la educación sino también de otras características que afectan las habilidades de los trabajadores. Es por ello que, para medir correctamente el retorno a la educación, es necesario incluir en la ecuación a estimar las variables que influyen sobre dichas habilidades. Para 1998, una sección adicional en la Encuesta de Empleo y Desempleo examinó un conjunto de características del trabajador, tales como las calificaciones en los distintos ciclos educacionales, número de veces que un año escolar fue repetido, tipo de escuela a la que asistió, educación de los padres, peso, talla, entre otros, lo cual permitió incluir nuevas variables de control en las estimaciones de las ecuaciones utilizadas para calcular los retornos a la educación que se anotan más arriba. Este análisis más sofisticado encuentra que el retorno a la educación en general (vale decir, a la educación primaria, secundaria y superior en forma conjunta) se ubica alrededor del 10 por ciento.¹⁰

Para el mismo año, una encuesta alternativa, Second International Adult Literacy Survey (SIALS), permite verificar que las estimaciones a las que nos referimos en el párrafo anterior son bastante robustas. Cabe destacar que esta última encuesta resulta relevante debido a que incorpora mediciones de las habilidades y destrezas básicas de los individuos (destrezas en el manejo del lenguaje escrito, capacidad para llenar e interpretar documentos y destrezas cuantitativas), permitiendo así enfrentar parcialmente el problema de variables omitidas, es decir, la posibilidad de que la relación positiva que pueda hallarse entre capacitación e ingresos se explique principalmente por las mayores habilidades del entrevistado. Al incorporar otras variables explicativas que pueden también afectar el ingreso de las personas, tales como la educación de los padres o el índice de biomasa, el retorno promedio a la educación en general disminuye. Las estimaciones con ambas bases de datos arrojan resultados similares: la educación superior es la que tiene mayores retornos.

Como puede verse en el cuadro VI.1, el retorno a la educación estaría en el rango de 9 a 15 por ciento. Al separar la educación por ciclos, podríamos ubicar el retorno a la educación primaria y secundaria secundaria entre el 5 y el 9 por ciento y el de la educación superior entre 17 y el 26 por ciento.

Cuadro VI.1
Retornos a la educación, 1998
 (porcentaje de aumento en los salarios
 por año adicional de educación)

Nivel de Educación	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Primaria	9.0	8.0	5.0	4.8
Secundaria	7.0	6.0	9.0	5.2
Superior	19.0	17.0	26.0	20.0
Promedio	11.0	9.0	15.0	10.0

Fuente: Bravo, Contreras y Medrano (1999).

Nota: Los Modelos 1 y 2 utilizan datos de la encuesta SIALS 1998. El Modelo 1 incluye variables de escolaridad, experiencia, experiencia potencial y variables mudas correspondientes a los sectores económicos en los que se desempeñan los trabajadores. El Modelo 2 incluye como una variable explicativa adicional la educación de los padres. En cambio, los Modelos 3 y 4 utilizan información obtenida a partir de la Encuesta de Empleo y Desempleo de la Universidad de Chile. El Modelo 3 incorpora similares variables que el Modelo 1. El Modelo 4 incorpora variables que intentan aproximar la calidad de la educación y las capacidades del individuo.

En conclusión, se encuentra que la educación superior es el único tipo de educación que realmente otorga un retorno significativo en términos monetarios en el mercado laboral. Por una parte, la educación primaria es ya universal en Chile. Por lo tanto, el retorno privado a dicho tipo de educación es bajo. Por otro lado, el retorno positivo asociado a la educación secundaria ha generado incentivos a un incremento en la oferta de trabajadores con educación de ese nivel, factor principal de la baja tasa de retorno a la educación secundaria observada en los últimos años y de su tendencia a la baja.

¹⁰ Ello significa que, por cada año de educación adicional que obtiene un trabajador, su salario aumenta en un 10 por ciento.

C. Retornos a la capacitación

La inversión en educación y capacitación representa un incremento al stock de capital humano, aumentado así la productividad en el trabajo, lo cual es básico para el desarrollo económico y social del país. Además, el aumento de la capacidad productiva de los trabajadores permite una mayor movilidad al interior de la empresa y en el mercado laboral, dado que facilita la adaptación cualitativa de la fuerza de trabajo a las innovaciones tecnológicas y a los cambios estructurales en la producción y en el empleo. Por ello, resulta relevante investigar la relación existente entre la capacitación y los ingresos obtenidos con ésta.

Así, Bravo y Contreras (1999a) analizan la relación entre capacitación e ingresos a través de la Encuesta de Caracterización Económica y Social (CASEN) y la Encuesta SIALS (Second International Adult Literacy Survey) 1998.

A partir de los resultados de ambas encuestas, se encontró que, por capacitarse, los trabajadores pueden acceder a salarios que son entre 20 y 25 por ciento superiores. Al diferenciar por tipo de capacitación, las estimaciones arrojaron que la capacitación en negocios, salud, idiomas y diplomados son aquellas que entregan el mayor premio por capacitarse. Estos resultados son robustos al controlar por variables indicativas del capital humano de las personas, la calidad de la educación, las características de la empresa, los sectores económicos y las habilidades de los individuos.

D. Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena

En la última década la calidad de la educación ha pasado a ser una preocupación central de las políticas educativas. Un trabajo reciente de Mizala y Romaguera (1998) muestra antecedentes sobre las reformas que se han implementado en el sector educacional chileno y compara los resultados del proceso educativo obtenidos por establecimientos que tienen distintas formas de gestión.

Para ello, se utiliza la prueba de evaluación SIMCE que es administrada por el Ministerio de Educación a estudiantes de la educación primaria. El estudio compara los resultados de la prueba SIMCE para colegios municipalizados, particulares subvencionados y particulares sin subvención. Los puntajes de la prueba SIMCE son efectivamente menores

para los colegios municipalizados, seguidos de los colegios privados subvencionados. Los colegios privados sin subvenciones son los que tienen los puntajes más elevados.

Sin embargo, si uno controla por las características socioeconómicas de las familias de los alumnos, las diferencias en puntajes entre los colegios municipalizados y los privados subvencionados efectivamente desaparecen. Por lo tanto, se puede afirmar que gran parte de las diferencias de puntaje se debe a las distintas características socioeconómicas del alumnado y sus familias (ver cuadro VI.2), mostrando que no se debería criticar con tanta liviandad el rendimiento de los establecimientos municipalizados.

Cuadro VI.2
Composición socioeconómica de la matrícula escolar
(porcentaje)

Quintil de ingreso	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
I	41,9	25,8	4,0
II	27,6	22,6	5,8
III	15,8	22,4	8,0
IV	9,8	17,9	15,2
V	4,9	11,3	67,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente : CASEN 1990.

Resulta importante señalar que estos resultados hallados no desmerecen el desarrollo observado del sector particular subvencionado; por el contrario, aún si los puntajes corregidos fuesen iguales, la sola existencia de elección entre distintas alternativas de colegios siempre beneficia a la población.

A partir de las estimaciones realizadas también se concluye que en el sector municipalizado existe una elevada dispersión en cuanto a resultados en las pruebas SIMCE. En otras palabras, algunos colegios municipalizados obtienen resultados que son comparables con la de colegios privados y otros tienen promedios muy inferiores. Ello indica que la calidad de los profesores en cada establecimiento y el entorno con el que trabajan (biblioteca, acceso a computadoras, alimentación, estímulo en el hogar) inciden en forma muy determinante en los resultados.

E. Conclusiones

Ello lleva a conclusiones optimistas: es posible mejorar la educación pública en forma muy significativa, si se pone empeño en ello y se destinan recursos a lograrlo. La calidad de la educación primaria es un determinante fundamental de la reproducción intergeneracional de la distribución del ingreso. Si se logra mejorar la educación primaria, los alumnos que salen de ella mejorarán su rendimiento en la educación secundaria y podrán optar a la educación superior, rompiéndose el círculo vicioso de la desigualdad de oportunidades.

La importancia de aumentar la calidad de la educación primaria¹¹ radica en que, precisamente, ella es un pasaporte a un buen rendimiento en la educación secundaria. El fuerte diferencial de calidad que existe entre los colegios privados no subvencionados, que atienden a niños de los quintiles superiores de ingreso, y los demás colegios, que son los que se encargan de los niños de los primeros quintiles, es un factor de primerísima importancia en la desigualdad de oportunidades que afecta a la sociedad chilena. Para que los niños de los quintiles inferiores puedan eventualmente romper el círculo vicioso de la pobreza accediendo a los ingresos correspondientes a las personas con educación superior, es necesario comenzar mejorando en forma dramática la calidad de la educación primaria de los niños pobres.

Como se ha visto, los retornos a la educación están en los tramos superiores, a los que se llega con una buena educación primaria y secundaria. Obviamente, no todos los chilenos van a ir eventualmente a la universidad, ni es bueno que lo hagan. Por educación superior debemos entender no sólo estudios universitarios sino también estudios técnico-profesionales. Este es un estrato olvidado por la política educacional chilena que bien valdría la pena reexaminar.

También conduce a optimismo el resultado obtenido con respecto a la capacitación. Él nos dice que se puede mejorar los ingresos de muchos chilenos a costos razonables. También indica que los retornos privados a la capacitación son elevados. Pareciera ser que la capacitación está supliendo deficiencias en la educación secundaria en la dotación de destrezas esenciales en el ámbito del trabajo.

¹¹ Y de proveer más y mejor educación parvularia a todos los niños chilenos, tema que no se ha tratado aquí.

VII. Mercado del Trabajo y Distribución

A. Introducción

El nivel de desempleo y el valor del salario mínimo indudablemente afectan en forma importante la distribución del ingreso. Ellos son los determinantes fundamentales de los ingresos de los grupos más pobres. Por lo tanto, políticas que atenúen el ciclo económico y que redunden en menores tasas de desempleo revisten gran importancia para la distribución del ingreso. Asimismo, una interrogante fundamental para la temática distributiva es cuáles son los efectos sobre el empleo de un aumento en el salario mínimo. Si el empleo fuera insensible, dentro de ciertos rangos, a cambios en el salario mínimo, un aumento en este último tendría efectos redistributivos favorables. Por otra parte, la teoría económica convencional sugiere que cualquier aumento en el salario mínimo tiene efectos adversos sobre el empleo. Si así fuera, los aumentos en el salario mínimo podrían llevar a un deterioro en la distribución del ingreso por la vía de la disminución en el empleo y serían contraproducentes.

B. Políticas para disminuir o paliar los efectos del desempleo

La tasa de desempleo es un determinante fundamental de los ingresos de los trabajadores y especialmente de aquellos en los quintiles más pobres de una economía. Es así como Marcel y Solimano (1994) pudieron determinar que, en Chile, las fluctuaciones que han experimentado la demanda agregada y el empleo son uno de los factores más importantes que explican los cambios que han ocurrido en el tiempo en la distribución del ingreso. La distribución del ingreso se hace más inequitativa durante períodos recesivos; simétricamente, la desigualdad tiende a disminuir durante la parte ascendente del ciclo económico. Una de las razones por las cuales la distribución del ingreso se deterioró fuertemente durante el régimen militar fue precisamente porque la tasa de desempleo promedio fue muy elevada y porque los ciclos recesivos fueron largos y muy profundos. Tanto en 1975 como en 1982-83, Chile vivió la recesión más profunda que haya tenido país alguno en América Latina después de la Gran Depresión de los años treinta.

Por lo tanto, es de mucha importancia para la distribución del ingreso que se pongan en práctica políticas para reducir la amplitud del ciclo económico. Para ello, Ramos (1999) propone tres tipos de política de corto plazo con la finalidad de atenuar el ciclo económico:

- ☛ Hacer política anticíclica más activa. Se puede llegar al equilibrio entre la oferta y demanda agregadas tanto a elevados niveles de empleo como en situaciones de alto desempleo. La política macroeconómica debe promover el equilibrio con el menor grado posible de desempleo.
- ☛ Un componente de una política anticíclica más activa podría ser la introducción de un nuevo instrumento que actúe en la dirección de suavizar las oscilaciones del gasto privado. Por ejemplo, se le podría otorgar al Ministro de Hacienda la autoridad para hacer variar el IVA en un par de puntos porcentuales – hacia arriba en períodos de aumentos insostenibles del gasto privado, hacia abajo en períodos de contracción del gasto privado. Una alternativa (o medida complementaria) es la de permitirle a la autoridad variar, dentro de límites preestablecidos, la tasa de contribución a las AFP.
- ☛ Establecer un seguro de desempleo. Este instrumento actúa como un estabilizador automático, ya que amortigua la caída de la demanda agregada durante períodos recesivos.
- ☛ Corregir la asimetría que se produce en épocas de crisis entre la destrucción rápida y subsiguiente creación lenta de empleos. Por ello, no sólo se debería subsidiar la postergación de cierres de empresas sino también incentivar la aceleración de la puesta en marcha de nuevas plantas y de nuevos empleos.

Existe un segundo conjunto de políticas, de corte más estructural, que pueden contribuir a flexibilizar el mercado del trabajo y, por lo tanto, a reducir la tasa “natural” de desempleo. La reforma más importante en este sentido sería la introducción de salarios participativos, a la manera de Japón o de Singapur. Una parte del salario puede ser variable y depender del desempeño de la empresa, por ejemplo a través de una participación en las utilidades. Es sabido que economías que han institucionalizado este tipo de política salarial tienen las tasas de desempleo más bajas del mundo.

Otra reforma laboral que contribuiría a una disminución en la tasa de desempleo y que protegería a los más pobres durante períodos recesivos sería promover reducciones en horas y días trabajados, en lugar de despidos.

Existen distintas visiones de por qué en economías en desarrollo las tasas de desempleo son tan elevadas. La visión neoclásica pone el énfasis en distorsiones en el mercado del trabajo (salarios mínimos, dificultades en el despido, etc). Una visión alternativa, llamémosla neo-estructuralista, considera que el desempleo es producto de fallas en mercados complementarios al mercado del trabajo, que hacen que la demanda por trabajo sea inferior a lo que de otro modo habría sido. Estas fallas existen en todas las economías pero son particularmente importantes en países en desarrollo. Uno de los mercados que exhibe más imperfecciones es el mercado de capitales. Las pequeñas y medianas empresas suelen tener un acceso muy restringido a dichos mercados y no pueden financiar proyectos de inversión que son privada y socialmente rentables. Ello incide en tasas de desempleo secularmente más elevadas a las que se obtendrían si dichas empresas pudieran llevar a la práctica sus proyectos de inversión. Por lo tanto, la acción del Estado en los mercados de capitales podría orientarse a complementar las actividades de agentes privados de tal manera que las empresas que normalmente no tienen acceso a recursos financieros puedan acceder a ellos.¹²

D. Salario mínimo, empleo y distribución

El nivel del salario mínimo y su posible impacto sobre el empleo constituyen una temática de gran importancia para la política distributiva. Asimismo, la evaluación del impacto de las políticas de salarios mínimos constituye una pregunta antigua en economía que, tal como lo demuestra la evidencia empírica internacional más reciente, requiere de una continua evaluación a partir de los datos.

Según Bravo y Contreras (1999b), a partir de la información proveniente de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) para 1990, 1992, 1994, 1996 y 1998, las principales características de los ocupados que perciben el salario mínimo

¹² Esta es una temática que se viene discutiendo en la literatura teórica desde el celebrado artículo de Stiglitz y Weiss (1981), quienes contruyen un modelo en el cual la política óptima de los bancos consiste en racionar los fondos que prestan. Para un argumento a favor de bancos de desarrollo para subsanar el racionamiento de fondos de inversión que afecta a las empresas en países en desarrollo, véase Díaz-Alejandro (1985).

son las siguientes: (1) bajos niveles de capital humano; (2) condiciones de ruralidad e informalidad; y (3) adscripción a micro y pequeñas empresas.

Estos autores también realizan un análisis de las encuestas de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile en el período 1957-1999, desde una perspectiva de series de tiempo. Durante este período se observan fuertes cambios en las tendencias del crecimiento económico y significativos cambios en el salario mínimo. De esta manera, utilizando la variación temporal del salario mínimo en Chile, se evalúa la existencia de un impacto negativo sobre el empleo de la población que con mayor probabilidad podría ser afectada. Para ello se analizan series de tiempo generadas a partir de encuestas de corte transversal, lo que permite considerar un conjunto de variables de mayor riqueza que el usualmente disponible para este tipo de análisis.

La principal conclusión a la que llega este trabajo es que, a partir de las numerosas regresiones y análisis de sensibilidad realizados, no hay evidencia clara que un aumento en el salario mínimo haya tenido un efecto negativo sobre las tasas de empleo de los distintos grupos relevantes. En particular, se encuentra que los resultados dependen fuertemente de la especificación y del índice de salario mínimo utilizado.

Posteriormente, Bravo y Contreras (1999c), intentando también analizar el efecto del salario mínimo sobre el empleo, utilizan una metodología alternativa que consiste en la realización de los denominados “experimentos naturales”. Esta metodología consiste en estimar el impacto de una política a través de la comparación de dos grupos similares donde solamente uno de ellos (el grupo experimental) es afectado por el cambio de política. La metodología controla los resultados por diferencias en otras variables entre el grupo experimental y el grupo de control. Asimismo, es posible controlar por el efecto de variables que inciden sobre ambos grupos pero que no dicen relación con los efectos de política estudiados (en este caso, cambios en el salario mínimo).

Así, utilizando esta metodología, la relación entre el cambio en el salario mínimo y el empleo es estimado sobre la base de un “experimento”, el cual toma lugar en Chile durante junio de 1989. Hasta antes de ese mes, existía un salario mínimo homogéneo para todos los trabajadores, que alcanzaba los \$ 15,488 mensuales. El experimento estudia cuál fue el efecto negativo sobre el empleo de la decisión adoptada por la autoridad al reajustar el salario mínimo a la cantidad de \$ 18,000 mensuales únicamente a los trabajadores

mayores de 18 años, puesto que tal decisión creó una diferencia entre los que percibían salarios mínimos constantes (los menores de 18 años) y los que obtuvieron el reajuste, que fue de alrededor del 16 por ciento. El grupo experimental fue el de trabajadores de 18 a 24 años, el cual se consideró lo suficientemente cercano en características al grupo que no experimentó cambios en el salario mínimo (el grupo de control, en este caso, el de trabajadores menores de 18 años).

De este ejercicio se concluye que resulta difícil establecer que un aumento en el salario mínimo pueda haber tenido un impacto negativo sobre el empleo en los grupos que experimentaron dicho aumento. Las diferencias en el aumento en el empleo entre el grupo experimental y el grupo de control no son significativas, incluso después de haber controlado por la influencia de otras variables.

La pregunta que surge es qué podría explicar que un cambio en el salario mínimo no tenga efectos visibles sobre el empleo. Podría ser que, dentro de ciertos rangos, el empleo no sea sensible a cambios en el salario. Esto podría deberse a que los empleadores en realidad no conocen la productividad marginal de los trabajadores y que la estiman como un rango y no como un valor específico. O podría ser que un aumento en el salario mínimo produzca en sí aumentos en la productividad. El salario mínimo está muy cerca de un valor de subsistencia. Un aumento en el mismo, por lo tanto, podría hacer que el trabajador tenga acceso a ciertos bienes que efectivamente aumentan su productividad (mejor alimentación, medicamentos).

De todos modos, el resultado es bastante sugerente e implica que se puede mejorar la distribución del ingreso mediante un aumento, dentro de rangos razonables y modestos, del salario mínimo.

REFERENCIAS

- Agosin, M. R. (1999), "Comercio y Crecimiento en Chile", *Revista de la CEPAL*, 68: 79-100.
- Agosin, M. R. (2001), "What Accounts for the Chilean Saving 'Miracle'?", *Cambridge Journal of Economics*, en prensa.
- Ahluwalia, M. (1976), "Inequality, Poverty, and Development", *Journal of Development Economics*, 6: 307-342.
- Alesina, A., y R. Perotti (1994), "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *The World Bank Economic Review*, 8: 351-71.
- Alesina, A., y D. Rodrik (1994), "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 109: 465-490.
- Anand, S., y R. Kanbur (1993a), "The Kuznets Process and the Inequality-Development Relationship", *Journal of Development Economics*, 40: 25-52.
- Anand, S., y R. Kanbur (1993b), "Inequality and Development: A Critique", *Journal of Development Economics*, 41: 19-43.
- Arenas de Mesa, A. (1999), "Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037", artículo presentado en el Seminario "Responsabilidades Fiscales de los Sistema de Pensiones", Ministerio de Hacienda y CEPAL, Santiago, 2 y 3 de septiembre.
- Arenas de Mesa, A. y M. Marcel (1993), "Proyecciones del Gasto Previsional 1992-2038: Un Modelo de Simulación para los Bonos de Reconocimiento", Dirección de Presupuestos, Ministerio de hacienda, Santiago, febrero.
- Arrau, P. (1995), "Evolución de la Tasa de Ahorro Nacional en Chile: 1980-1994", Unidad de Financiamiento, CEPAL.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995), "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", *The World Bank Economic Review*, 9: 477-508.
- Bravo, D. y D. Contreras (1999a), "Capacitación e Ingresos en Chile: Algunos Resultados a Partir del Análisis de Encuestas de Hogares", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

Bravo, D. y D. Contreras (1999b), “El Impacto del Salario Mínimo sobre el Empleo en Chile: Un Análisis de Series de Tiempo para el Período 1957-1999”, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

Bravo, D. y D. Contreras (1999c), “¿Existe Alguna Relación entre Salario Mínimo y Empleo? Evidencia Empírica Usando Experimentos Naturales en Economías en Desarrollo”, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

Bravo, D., D. Contreras y P. Medrano (1999), “Measurement Error, Unobservables and Skill Bias in Estimating the Return to Education in Chile”, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

Bravo, D, D. Contreras y T. Rau (1999), "Wage Inequality and Labor Market in Chile 1990-1996: A Non Parametric Approach", Departamento de Economía, Universidad de Chile, agosto.

Bruno, M., M. Ravallion y L. Squire (1996), “Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues”, Policy Research Working Paper No. 1563, Washington. 1996.

Contreras, D. (1999), "Distribución del Ingreso en Chile. Nueve Hechos y Algunos Mitos", *Perspectivas*, **2**: 311-331.

Contreras, Dante, Bravo, David e Isabel Millán (1999), “El Impacto de las Políticas Sociales sobre la Distribución del Ingreso en Chile”, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, Chile, Agosto.

Cowan, K., y J. De Gregorio (1996), “Distribución y Pobreza en Chile: ¿Estamos Mal? ¿Ha Habido Progresos? ¿Hemos Retrocedido?”, *Estudios Públicos*, **64**: 27-56.

Deininger, K, y L. Squire (1996a), “A New Data Set Measuring Income Inequality”, *World Bank Economic Review*, **10**: 565-591.

Deininger, K., y L. Squire (1996b), “New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth”, no publicado, Banco Mundial.

Diamond, P. (1994), “Privatization of Social Security: Lessons from Chile”, *Revista de Análisis Económico*, **9**: 21-33.

Díaz-Alejandro, C. F. (1985), “Good-bye Financial Repression, Hello Financial Crash”, *Journal of Development Economics*, **19**: 1-24.

Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1999a), “Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Arithmetic”, *Journal of Development Economics*, **59**: 156-192.

Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz (1999b), “Impuestos y Distribución del Ingreso en Chile: ¿Es Regresivo el IVA?”, *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, **2**: 333-345.

Fay, M. (1993). "Illegal Activities and Income Distribution: A Model with Envy", Columbia University, New York.

Ffrench-Davis, R. (1999), "Distribución del Ingreso y Pobreza en Chile", en *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad*, Dolmen, Santiago.

Jiménez, L. F. y N. Ruedi (1997) "Algunos Factores que Inciden en la Distribución del Ingreso en Chile, 1987-92. Un Análisis Descriptivo", Serie Financiamiento del Desarrollo N° 69, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Kaldor, N. (1978), "Capital Accumulation and Economic Growth", en N. Kaldor (ed.), "Further Essays on Economic Theory", Holms and Meier, New York.

Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, **45**: 1-28.

Larraín, F., y R. Vergara (1992), "Distribución del Ingreso, Inversión y Crecimiento", *Cuadernos de Economía*, **29**: 207-227.

Larrañaga, Osvaldo (1994), "Gasto Social en Chile. Incidencia Distributiva e Incentivos Laborales", Serie Investigación, No. I-76, Programa de Postgrado en Economía, ILADES, Santiago, Chile, mayo.

Li, H., L. Squire y Heng-Fu Zou (1998), "Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality", *The Economic Journal*, **108**: 26-43.

Lim, L., P. E. Fong y R. Findlay (1993), "Singapore", en R. Findlay y S. Wellisz, *Five Small Economies: The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth*, Oxford University Press, Nueva York.

Marcel, M. y A. Solimano (1994), "The Distribution of Income and Economic Adjustment", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy - Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

MIDEPLAN (1998), "Distribución e Impacto Distributivo del Gasto Social en los Hogares 1996", Documentos Sociales, Departamento de Estudios Sociales, Santiago, Chile, mayo.

Mizala, A. y P. Romaguera (1998), "Desempeño Escolar y Elección de Colegios: Experiencia Chilena", Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

Paukert, F. (1973), "Income Distribution at Different Levels of Development: A Survey of Evidence", *International Labour Review*, **108**: 97-125.

Persson, T. y G. Tabellini (1994), "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, **84**: 600-621.

Ramos, J. (1993), “El Problema del Empleo: Enfoques Ortodoxos y Estructurales”, *Cuadernos de Economía*, **30**: 225-246.

Ramos, J. (1999), “Políticas de Empleo: Una Agenda de Acción”, en C. Aedo, R. Bergoing, E. Saavedra y R. Soto (editores), *Desafíos para Chile en el Siglo XXI*, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Rodrik, D. (1994), “King Kong Meets Godzilla: The World Bank and *The East Asian Miracle*”, Discussion Paper No. 944, Centre for Economic Policy Research, Londres, abril.

Schkolnik, M. (1996), “Estudio de Incidencia Presupuestaria: El Caso de Chile”, Serie Regional de Política Fiscal, No. 83, CEPAL-PNUD, Santiago, Chile.

Schmidt-Hebbel, K. y L. Servén (1999), “Aggregate Saving and Income Distribution”, en *The Economics of Saving and Growth*, Cambridge University Press, Nueva York.

Stiglitz, J. E., y A. Weiss (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *American Economic Review*, **71**: 393-410.