

Crecimiento y Desigualdad: el Caso de Chile

Gonzalo D. Martner

*Profesor de Economía, Departamento de Gestión y Políticas Públicas,
Universidad de Santiago de Chile*

Correo Electrónico: gmartner@usach.cl

Resumen

La desigualdad de los ingresos afecta al crecimiento de diversas maneras. Se recoge el argumento de que la fuerza motriz de la acumulación de capital fue en la industrialización temprana el capital físico, cuya desigualdad de dotación canalizó los recursos hacia individuos cuya propensión marginal a ahorrar era mayor, contribuyendo al crecimiento. Actualmente, el crecimiento es impulsado por el capital humano, con menores economías de escala y mayores retornos: la desigualdad de su distribución es entonces perjudicial para el crecimiento. Se diagnostica, a su vez, los niveles de desigualdad en Chile y la posibilidad de redistribuir los ingresos, incluyendo utilizar los excedentes temporales del cobre en un fondo permanente de disminución de la desigualdad.

Abstract

Income inequality is related to growth in several ways. It is argued that physical capital was the force behind capital accumulation in early industrialisation, and that its unequal distribution concentrated on individuals with higher marginal propensity to borrow contributed to growth. Growth is now promoted by human capital and its higher returns and lesser scale economies. The levels of income inequality in Chile are described and the possibility of redistribution policies are explored, including a permanent fund against inequality created with copper incomes.

Key Words: Income inequality, growth, redistribution policies in Chile.

Suponiendo que la competencia fuera perfecta en los mercados realmente existentes y que las fallas en la asignación de recursos a través del mercado pudiesen ser corregidas a cabalidad, lo que sabemos dista bastante de la realidad, cabría no obstante seguir a Paul Samuelson (1989: 234) cuando afirma que “la economía más eficiente del mundo puede generar una distribución de los salarios y de la propiedad que ofendería al defensor más acérrimo de los libres mercados” y “podría dar lugar a una situación de desigualdad general, de niños malnutridos que crecerían y tendrían hijos malnutridos y de perpetuación de la desigualdad de las rentas y de la riqueza una generación tras otra”.

El mercado no corrige espontáneamente estas desigualdades descritas por Samuelson. El punto crítico en la materia es la desigualdad en la dotación de factores productivos y de derechos de propiedad, es decir la desigual distribución del poder económico. “El poder económico refleja una relación desigual, asimétrica, entre los distintos agentes económicos” en palabras de Assar Lindbeck (1975), definido este poder como la capacidad relativa de los distintos agentes, individuos e instituciones para dominar el uso de los recursos económicos, incluyendo el derecho de dirigir el trabajo ajeno (relaciones superior-subordinado). El poder económico está relacionado con los derechos de propiedad existentes en un sistema económico, es decir “los derechos de acumular, desacumular y disponer de los activos físicos y financieros (capital)”.

El capital y el trabajo como factores de producción en economías de mercado dan lugar a retribuciones bajo la forma de ingresos monetarios o en especie. En el caso del capital, los ingresos monetarios se presentan como intereses, utilidades o rentas y, en el caso del trabajo, como salarios directos o bien diferidos (en base a las cotizaciones de seguridad social, en particular). Estas retribuciones resultan ser ampliamente desiguales según la dotación, rendimiento e intensidad de uso de los factores que las originan. En la sociedad actual hay dotaciones desiguales entre los grupos sociales y entre los individuos que los componen tanto de capital físico y financiero como de grado de calificación del trabajo humano (capacidades, habilidades, conocimientos, estado de salud), así como desiguales posiciones en las distintas jerarquías sociales. El funcionamiento económico de mercado – en ausencia de correcciones desde la esfera pública- traduce estas diferentes dotaciones y posiciones en diferencias de ingresos.

¿Afecta la Desigualdad de Ingresos el Crecimiento de la Economía?

La desigualdad de los ingresos afecta al crecimiento de diversas maneras. Algunas políticas públicas pueden hacer entrar en conflicto ambos objetivos, como incrementar las utilidades medias en un caso (que puede aumentar el crecimiento aumentando la desigualdad) o ciertos impuestos inhibitorios de la inversión y el trabajo en el caso inverso (que pueden disminuir la desigualdad y afectar el crecimiento). Otras políticas pueden incrementar potencialmente el crecimiento y reducir la desigualdad, como la expansión de la educación en los grupos sociales de menores ingresos y calificaciones.

Una distribución del ingreso desigual que permita generar una capacidad de ahorro en un segmento de la población, puede beneficiar la acumulación de capital material. Por otro lado, esta distribución desigual reduce la acumulación de capital humano, al estar restringido su acceso a pocas personas que pueden invertir en sí mismas (muchas personas pueden usar el capital físico, solo cada persona puede usar sus capacidades humanas). El "producto marginal" del capital humano (el resultado del uso de una unidad adicional de este capital) disminuye conforme aumenta la cantidad que invierte en él una persona. En cambio, el producto marginal del capital físico aumentará en presencia de economías de escala, se mantendrá o disminuirá más lentamente. Normalmente, las personas más pobres y más numerosas invertirán en capital humano, que está más a su alcance. Las más ricas tenderán a invertir en capital material, pues la escala de sus ingresos excede con creces el costo de financiar su incremento de capital humano personal. Por ello, la propiedad del capital físico es más desigual que la de las capacidades humanas en las economías de mercado.

Si se redistribuye el ingreso de una persona rica a una pobre, la acumulación de capital humano aumentará porque la persona pobre invertirá en él, mientras la rica reducirá su inversión en capital físico. La producción total aumentará, ya que el producto marginal del capital humano en que invierte el pobre tiende a ser mayor que el del capital físico en el que invierte la persona rica.

La fuerza motriz de la acumulación de capital fue en la indus-

trialización temprana el capital físico: en esas circunstancias la desigualdad canalizó los recursos hacia individuos cuya propensión marginal a ahorrar era mayor, contribuyendo al crecimiento. En los períodos posteriores, el crecimiento es impulsado por el capital humano, y el retorno sobre el capital humano se incrementa: la desigualdad es entonces perjudicial para el crecimiento, siguiendo el argumento de Galor y Moav (2004).

El Caso de la Desigualdad en Chile

En países como Chile, a la desigualdad usualmente existente en economías de mercado en la posesión de los activos productivos (la tierra, el capital físico y el trabajo humano calificado) se agrega una fuerte heterogeneidad en las productividades, en donde la parte del sistema productivo conectada a los mercados y a las tecnologías globalizadas incrementa sus retribuciones salariales y no salariales de manera sustancialmente mayor que en los sectores tradicionales de baja productividad o bajo poder de mercado. Se viene arrastrando en Chile una persistente desigualdad de ingresos desde que en la década de 1970 se produjeron gigantescas transferencias de activos como fruto de la contrarreforma agraria y las sucesivas oleadas de privatizaciones realizadas en el período de dictadura militar de 1973-1989. Una débil institucionalidad reguladora, la globalización de los mercados y las recesiones de 1990 y 1999 fueron factores adicionales que contribuyeron al incremento de la concentración del capital productivo y financiero desde la recuperación de la democracia.

La más reciente encuesta de ingresos CASEN del Ministerio de Planificación revela una mejoría en la desmedrada situación distributiva chilena que es digna de destacarse. La distribución del ingreso autónomo por habitante entre el 20% más rico y el 20% más pobre, es decir medida sin las transferencias públicas distintas de las pensiones, era de 19,7 veces en 1990, se redujo a 18,9 veces en 1992 y desde entonces se incrementó hasta alcanzar 21,3 veces en 2003. Se reflejó a esa fecha un deterioro en la distribución del ingreso primario (el que emana directamente de la actividad económica) fruto del mal manejo de la crisis asiática y de sus efectos prolongados en el desempleo en Chile. La buena noticia es que

esta relación disminuyó a 19,3 veces en 2006, situándose en un nivel levemente inferior que el de 1990 y reflejando probablemente la mejoría reciente del empleo.

Precisemos que el "ingreso de mercado" es el que resulta de los ingresos del trabajo más los ingresos del capital de los miembros de la familia. Pero esto no considera, entre otros aspectos, las pensiones en tanto ingreso diferido o de reemplazo (que se cotizó en la vida activa para su uso en la vejez), lo que si se integra en el cálculo del "ingreso autónomo". Una medición más amplia y pertinente es la del "ingreso disponible" que incluye los ingresos netos (descontando las cotizaciones obligatorias) del trabajo y del capital; los de reemplazo (pensiones, seguro de desempleo y enfermedad); las transferencias privadas (como las pensiones alimenticias); los otros subsidios monetarios (subsidio familiar, pensión asistencial y otros similares). Por otra parte, debe deducirse los impuestos directos (a la renta, a la herencia y territorial). Este resultado se divide por el número de miembros de la familia (o bien, para obtener una mayor precisión, en unidades de consumo equivalente, pues los niños consumen menos que los padres) para obtener el "ingreso disponible equivalente".

Si se sustrae el pago del IVA sobre bienes y servicios consumidos y los impuestos especiales al consumo (tabaco, combustibles, lujo, en el caso de Chile), se obtiene el "ingreso disponible neto de impuestos al consumo". Las presentaciones futuras de los datos de la encuesta CASEN debieran incorporar criterios de este tipo para mejorar los diagnósticos de la situación distributiva. A la vez, la presentación de las cifras por Mideplan no considera los ingresos por habitante sino los ingresos familiares sin considerar su número promedio de miembros por quintiles (que es la variable pertinente pues las familias más pobres son más numerosas y el mismo ingreso tiene que alimentar más bocas) o bien introduce de manera solo parcial algunos gastos y recaudaciones públicas, especialmente los más progresivas pero dejan de lado los proporcionales o regresivos. Este es el caso de la educación: se incluye el gasto en subvenciones escolares y los programas nutricionales pero no el gasto en educación superior.

Por su parte, la distribución del ingreso monetario o disponible por habitante entre el 20% más rico y el 20% más pobre, es decir el ingreso que en definitiva está en manos de los hogares y

personas y en el cual la discusión sobre la distribución del ingreso debiera fijarse primordialmente, era de 18,4 veces en 1990, con un deterioro hasta el año 2000 en que alcanzó 20,6 veces y una recuperación a 18,9 veces en 2003, reflejando el buen impacto de una cierta mayor focalización y expansión de los programas de transferencias monetarias. Aquí, de nuevo, la buena noticia es que esta relación disminuyó a 16,5 veces en 2006, reflejando probablemente la mejoría adicional de las transferencias a los más desfavorecidos y el efecto de programas como Chile Solidario.

No obstante, esta cifra sigue dejando al desnudo la enorme brecha de ingresos que persiste (así como la brecha en la posesión de activos productivos, que es mucho mayor).

¿Es posible redistribuir los ingresos en Chile?

Establecidos los elementos básicos del diagnóstico, hagamos ahora un ejercicio redistributivo estático con los datos de la encuesta CASEN de 2006: si por la vía tributaria y mediante subsidio directo a las personas de menos ingresos (por ejemplo, mayores asignaciones familiares y subsidios al empleo) se redistribuyera adicionalmente un 5% del ingreso monetario disponible por habitante que pertenece al 20% más rico hacia los que pertenecen al 20% más pobre, la relación entre sus ingresos promedio pasaría de las 16,5 veces mencionadas a 8,6 veces. Se alcanzaría así una cifra de desigualdad de ingresos como la de EE.UU. (aunque este país no es de los más igualitarios si lo comparamos con las 3,8 veces de Finlandia y Japón y las 4 veces de Noruega y Suecia).

Desde una perspectiva dinámica, este tipo de redistribución (que debiera organizarse desde los muy ricos a los que no tienen capacidad de ganarse la vida -niños, ancianos, discapacitados- o posibilidad de hacerlo porque están desempleados o enfermos) según los economistas liberales plantearía un problema de incentivos que disminuiría el crecimiento. Esta eventualidad no está probada en la literatura económica especializada (Piketty, 1997; Gerson, 1998; Tanzi y Zee, 1998; Slemrod y Bakija, 2004), mientras es importante la evidencia en sentido contrario ya citada: la desigualdad en economías basadas en capital humano disminuye el crecimiento.

Cuadro 1
Distribución del Ingreso por Quintiles Extremos, 1990-2006
(en pesos de noviembre de cada año)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
INGRESO POR HOGAR								
Quintil I								
Ingreso Autónomo	31.283	49.794	61.841	77.156	86.322	100.246	104.906	127.572
S u b s i d i o s Monetarios	2.313	3.556	4.137	6.818	10.180	9.437	13.657	21.365
Ingreso Monetario	33.595	53.350	65.978	83.973	96.502	109.683	118.562	148.937
Personas/Hogar	4,8	4,6	4,5	4,5	4,5	4,6	4,4	4,4
Quintil V								
Ingreso Autónomo	437.210		868.235		1.343.092	1.473.106		
S u b s i d i o s Monetarios	698	717	612	764	642	740	918	1.441
Ingreso Monetario	437.907		821.695		1.343.734	1.473.847		
Personas/Hogar	3,4	3,2	3,3	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0
INGRESO PER CAPITA								
Quintil I								
Ingreso Autónomo	6.517	10.825	13.742	17.146	19.183	21.793	23.842	28.994
S u b s i d i o s Monetarios	482	773	919	1.515	2.262	2.051	3.104	4.856
Ingreso Monetario	6.999	11.598	14.662	18.661	21.445	23.844	26.946	33.849
Quintil V								
Ingreso Autónomo	128.591	204.997	263.101	346.703	433.255	491.035	507.855	558.241
S u b s i d i o s Monetarios	205	224	185	232	207	247	306	480
Ingreso Monetario	128.796	205.221	248.998	346.935	433.463	491.282	508.161	558.721

Fuente: elaborado por Lorena Araya y Gonzalo Martner a partir de Mideplan, Encuestas CASEN.

Cuadro 2
Indices de Distribución del Ingreso, 1990-2006

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2006
INDICE 20/20 POR HOGAR								
Ingreso Autónomo	13,98	13,17	14,04	14,83	15,56	14,69	14,52	13,13
Ingreso Monetario	13,03	12,31	12,45	13,63	13,92	13,44	12,86	11,25
INDICE 20/20 PER CAPITA								
Ingreso Autónomo	19,73	18,94	19,15	20,22	22,59	22,53	21,30	19,25
Ingreso Monetario	18,40	17,69	16,98	18,59	20,21	20,60	18,86	16,51

Fuente: elaborado por Lorena Araya y Gonzalo Martner a partir de Mideplan, Encuestas CASEN.

En todo caso, lo que nadie objetaría pues no admite ningún problema de incentivos es crear un Fondo de Redistribución de una parte de los excedentes del cobre que gastara sus intereses sólo para este fin, simplemente porque la sociedad declara prioridad nacional atacar directamente la desigualdad. A los fondos de estabilización y de reservas de pensiones ya creados por la Ley de Responsabilidad Fiscal, se podría agregar este fondo de redistribución en una Ley de Responsabilidad Social, como el que se anunció el 21 de mayo de 2008 para financiar becas de educación superior. Los excedentes del cobre podrían alimentarlo de modo significativo, sin perjuicio de otras fuentes de incremento de los ingresos fiscales permanentes, y en especial el término de las exenciones tributarias vigentes que reflejan el poder de grupos de interés en el sistema político, dada la composición del parlamento y el alto quórum de aprobación de las leyes que abordan este tipo de materias.

Referencias

Galor, Oded; Moav, Omer. 2004. "From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality in the Process of Development". *Review of Economic Studies*. 71, 1001-1026.

Gerson, Philip. 1998. *The impact of fiscal policy variables on output growth*. International Monetary Fund, Working Paper.

Lindbeck, Assar. 1975. *Desigualdad y política distributiva*. Barcelona: Oikos-Tau.

Picketty, Thomas. 1997. *L'Economie des Inégalités*. Paris: La Découverte.

Samuelson, Paul. 1989. *Economía*. México: MacGraw-Hill.

Slemrod, Joel; Bakija, Jon. 2004. *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*. Cambridge: The MIT Press.

Tanzi, Vito; Zee, Howell H. 1998. "Política fiscal y crecimiento a largo plazo", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 38, 1998.