

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE: LA URGENCIA DE UNA PROPUESTA CLARA, SENCILLA Y EFICAZ.

Humberto Ortiz Soto

Departamento de Economía y Finanzas,
Facultad de Ciencias Empresariales - Universidad del Bío-Bío
Avenida Collao 1202, Concepción - Chile
hortiz@ubiobio.cl

Durante los años noventa y hasta la crisis asiática, Chile fue capaz de crecer a tasas altas, presentando notables avances en, reducción del desempleo, aumentos reales de salarios e ingresos, control de la inflación, etc. A pesar de este dinamismo, la distribución del ingreso se mantuvo inalterada, manteniéndose su elevada concentración. Tras la crisis asiática y la recesión de 1999, la economía chilena ha retomado una senda de crecimiento, aunque a tasas moderadas en relación a las que prevalecieron durante los noventa.

La relación entre política monetaria y equidad se expresa directamente a través del efecto de la inflación sobre el ingreso de las personas e indirectamente, a través de la actividad económica. Sin embargo, el nivel de actividad económica afecta significativamente la equidad y la extensión de la pobreza. Es así como, en el largo plazo la estabilidad de precios ayuda al crecimiento y, a través de éste, a la equidad. De esta forma la estabilidad de precios constituye la principal contribución de la política monetaria a la equidad. En el corto plazo, no obstante, existen decisiones políticas que podrían influir en forma transitoria, en la distribución del ingreso.

La desigualdad en la distribución del ingreso como la pobreza, tienen causas comunes, y sin lugar a dudas, raíces profundas, donde además aparecen las concepciones valóricas, y por supuesto, el desempeño y la acción del Estado a través de sus políticas públicas.

La pobreza es un concepto que resulta sumamente difícil de definir y medir, como consecuencia de su carácter subjetivo, relativo y cambiante. El criterio de pobreza es diferente en un país desarrollado respecto a un país subdesarrollado y su definición exigirá el análisis de la situación socioeconómica y de los estándares culturales. Al estudiar el tema de la distribución del ingreso en Chile y determinar la línea de pobreza, sin lugar a dudas se debe tener en cuenta el gasto social que realiza el Estado por cuanto éste constituye un efectivo instrumento para canalizar recursos hacia los hogares relativamente más pobres de la sociedad.

El gasto social está estructurado en forma de programas específicos, que significan una transferencia fiscal en dinero (programas de empleo, subsidios de cesantía, subsidio único familiar, subsidios maternales) o en especies. El impacto del gasto social dependerá fundamentalmente del grado de focalización de estos programas.

Desde un punto de vista conceptual existen dos grandes enfoques para orientar el gasto social: un enfoque distributivo puro y el enfoque de necesidades básicas.

El enfoque distributivo pretende alterar la distribución del ingreso de la sociedad para hacerla más igualitaria y el gasto social proporciona un instrumento adecuado a tal propósito en la medida que dicho gasto sea orientado en mayor proporción hacia los sectores de menores ingresos.

Por otro lado, el enfoque de necesidades básicas se orienta hacia aquellos hogares que sufren situaciones críticas en cuanto a privación de bienes, recursos y otras carencias asociadas.

El indicador de las necesidades básicas muestra el porcentaje de hogares que poseen al menos una de las siguientes características: a) más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico), b) habitan en viviendas inadecuadas, c) carecen de baño con alcantarillado, d) algún niño entre 6 y 12 años no asiste al colegio, e) que en el hogar hayan 4 o más personas dependiente de uno activo laboralmente.

La riqueza de un país es el conjunto de activos físicos, propiedad de las economías domésticas. El ingreso de un país en un período determinado es el producto de la utilización de recursos productivos durante ese período.

El ingreso nacional que se genera en un país se distribuye a través de los mercados de factores entre los individuos y familias que lo integran. La distribución resultante será más o menos igualitaria (por lo menos en teoría), sea cual sea el sistema de precios o retribuciones vigente.

La distribución funcional del ingreso se refiere al reparto del mismo entre los factores de la producción, fundamentalmente el trabajo y el capital.

Las variables que influyen y marcan una tendencia (por lo menos en forma pragmática) en relación a la equidad y a una mejor distribución del ingreso, sin duda son diversos y complejos.

La mejoría en el nivel educacional promedio, las políticas específicas asociadas a la situación de las mujeres, las políticas específicas orientadas a enfrentar el problema del mayor tamaño relativo y mayor tasa de dependencia de las familias de más bajos ingresos, son algunas de estas variables.

Estos factores están insertos en la política social, que junto a programas de carácter universal orientados al conjunto de la población, considera programas que se canalizan hacia grupos sociales específicos, los más pobres. El gasto público debiera estar orientado con mayor énfasis a programas de salud, educación y subsidios monetarios y debiera ser altamente progresivo para suavizar la tendencia de desigualdades que caracteriza a Chile e influir en los cambios esperados.

El tema de la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso ha estado presente en la literatura económica con mayor o menor fuerza al menos desde los años 50. En todo este tiempo han surgido distintas teorías de la distribución del ingreso, por ejemplo las establecidas por Kuznets que en 1955 en un influyente artículo postuló la existencia de una relación en forma de u invertida entre el nivel de desarrollo de un país y la desigualdad, lo que se ha conocido como la "Hipótesis de Kuznets". Durante los años '70 esta hipótesis fue considerada con una fuerte regularidad empírica y aún hoy en día es defendida por un número importante de economistas. Sin embargo, a medida que se han ampliado y depurado los datos utilizados en las investigaciones sobre desigualdad, la hipótesis ha tendido a perder sustento empírico.

Las posibles causas de la desigualdad en el crecimiento se basan en los siguientes argumentos:

► Imperfecciones del mercado de créditos, que impide que los pobres realicen inversiones productivas. Señala que podrían existir determinadas inversiones que requieren un tamaño mínimo para ser rentables, lo que favorecería la concentración de activos en determinados grupos sociales.

► Elementos políticos- económicos, que señalan que en las economías con altas desigualdades será más probable la adopción de políticas redistributivas potencialmente distorsionadoras limitando en esta forma el crecimiento agregado.

► Intranquilidad social donde se señala que la desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso aumenta el riesgo de que grupos de menores ingresos se involucren en actividades que tiendan a desestabilizar las instituciones políticas. De esta forma las medidas defensivas se traducen en una pérdida de recursos, los cuales podrían destinarse a actividades más productivas.

Durante los años '90, diversos estudios han investigado la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso. Dentro de estos, Bruno (1996), presenta resultados que han tendido a confirmarse en las investigaciones más recientes.

Deininger y Squire en 1996 presentan un set de datos de desigualdad de ingresos que incluyen observaciones para 108 países. Encuentran que no existe una relación sistemática entre crecimiento y cambios de desigualdad.

Ravallion y Chen (1997) analizan la correlación de los cambios en pobreza y distribución con el crecimiento o la contracción, utilizando datos para 67 países en desarrollo, incluyendo países de Europa oriental, dentro del período 1981-1994. Encuentran que el índice de Gini aumenta significativamente en el período, aunque esto se explica fundamentalmente por la experiencia de los países de Europa del Este y Asia Central (todos en transición hacia el capitalismo). Así, al excluir a estas zonas no se encuentran cambios significativos en el coeficiente de Gini.

Organizaciones como la CEPAL (1999), basadas en evidencia empírica, señalan que la distribución del ingreso no mostró cambios significativos en América Latina durante los noventa. Es así como entre 1990 y 1997 de los 12 países analizados, la distribución del ingreso en áreas urbanas mejoró en cuatro de ellos (Bolivia, Honduras, México y Uruguay), se mantuvo en uno (Chile) y empeoró en siete (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay y Venezuela).

Barro (1999) investiga los efectos de la desigualdad en el crecimiento y la inversión utilizando la base de datos presentada por Deininger y Squire (1996). Encuentra que para los datos agregados el efecto de la desigualdad en el crecimiento es débil o nulo. Asimismo no encuentra relación entre desigualdad y tasas de inversión.

Si se examina la experiencia de los países industrializados en materia de redistribución del ingreso, sobresale la importancia casi exclusiva que se ha asignado al manejo de los instrumentos fiscales. La tributación progresiva, por un lado, y los gastos sociales, por el otro, han sido los medios básicos para reducir la participación de los pudientes y aumentar la de los asalariados en el total de recursos disponibles.

Por otro lado, existen argumentos teóricos que indican que una alta desigualdad del ingreso puede atentar contra los niveles de crecimiento alcanzables, así como contra la capacidad reductora de pobreza de ese crecimiento, todo lo cual hace necesario abordar el tema distributivo.

Las políticas para avanzar en mejoras distributivas deben considerar las características particulares que hacen tan desigual la distribución del ingreso en Chile.

Chile ha llevado a cabo en los últimos 30 años importantes reformas estructurales en casi todas las áreas de la economía y del gobierno. Mientras las reformas económicas han sido elogiadas, las reformas sociales han sido criticadas dado que los resultados y los cambios en el sector social no han producido los resultados esperados.

Cabe destacar que éstas son alcanzables sólo en el largo plazo, a diferencia de los logros en crecimiento, que ocurren en plazos más breves.

¿Cuál ha sido la relación que se ha dado en Chile entre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la pobreza durante los últimos años y cuál ha sido el comportamiento del Estado desde el punto de vista de los distintos instrumentos de redistribución aplicados y su grado de efectividad? Estos mecanismos redistributivos corresponden básicamente a los gastos públicos, la tributación, el sistema de seguridad social y la redistribución de la propiedad.

Chile es una de las economías con mayor desigualdad en el mundo y uno de los países con la peor distribución del ingreso en América Latina. En el año 1987 el 44% de la población percibía ingresos bajo la línea de la pobreza, llegando a un 28,5% en 1994 y a un 25% en el año 1996. Según estudio de la OCDE, a la fecha, un 18,9% de los chilenos son pobres y pareciera ser que las cifras ahí se han estancado.

Los resultados de la encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), continúa dando una amplia brecha entre los sectores más acomodados respecto a los sectores con menos recursos del país. En efecto, los hogares del quintil más rico del país concentran el 51,03% del ingreso total mientras que el más pobre llega a sólo el 5,38%. En nuestro país el 20% más rico de la población recibe en promedio, 17 veces más ingresos que el 20% más pobre. En los Estados Unidos esta misma relación alcanza a 8,9 veces; y en Perú y Corea del Sur estas relaciones se sitúan en 10,5 y 5,7 veces, respectivamente (PNUD, 1995).

Otro aspecto a analizar en la desigualdad en la distribución del ingreso, es que ésta presenta grandes diferencias entre Regiones, lo cual es un hecho no menor a considerar en el diseño de políticas públicas adecuadas y su compatibilización con las estrategias de desarrollo regional.

La enorme desigualdad existente genera un descontento social tan fuerte que en un artículo publicado por CEPAL, los investigadores Ricardo Infante y Osvaldo Sunkel calificaron la situación como inaceptable. Otros afirman que "la distribución del ingreso en Chile es una vergüenza moral".

Para algunos expertos, el crecimiento económico es la mejor herramienta para acortar las brechas existentes, mientras que para otros especialistas, más que crecimiento, se requiere una mayor equidad que debe ser impulsada mediante políticas públicas enfocadas a los sectores más vulnerables.

Sin duda que resulta interesante explorar hasta qué punto la distribución del ingreso existente en Chile ha mejorado o simplemente las desigualdades se han acrecentado a partir de la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como vulnerables y prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, participación, ocupación e ingresos.

A partir de esta realidad, la tarea relevante y urgente es el desarrollo de una propuesta o estrategia de distribución del ingreso de acuerdo a las reales necesidades de la sociedad compatibilizando por cierto las posibilidades del Estado y la estrategia de desarrollo del país como a nivel de Regiones.

La estrategia forzosamente tendrá que dar una respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál ha sido el impacto distributivo del gasto social?
- ¿Cuál es la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso?
- ¿Existe una relación sistemática entre crecimiento y cambio en la desigualdad?
- ¿Cuál es la relación entre pobreza, crecimiento y distribución del ingreso?
- ¿Cuál ha sido el papel del Estado en los últimos años tratando de lograr que las diferencias de ingresos no sean tan extremas?
- ¿El modelo económico chileno considerado por algunos como un ejemplo paradigmático, ha sido capaz de corregir las desigualdades sociales?
- ¿El papel del Estado como agente económico, especialmente medido en términos de su capacidad para implementar metas redistributivas.

- ¿Los mecanismos redistributivos como los gastos públicos, la tributación, el sistema de seguridad social y la redistribución de la propiedad han sido efectivos y son concordantes o aseguran una adecuada distribución de la riqueza?

Puede afirmarse que reducir la pobreza, maximizar el ingreso de los hogares y atenuar las desigualdades de ingresos, son todos objetivos deseables para aumentar los niveles de desarrollo y bienestar de una sociedad como la chilena. La cuestión preocupante es que en Chile la pobreza no ha disminuido de manera significativa y también resulta interesante explicarse por que el modelo no logra este objetivo pese al crecimiento económico observado y a la existencia de políticas sociales de reparto.

En un escenario de mala distribución del ingreso, junto con la lentitud con que ocurren los cambios distributivos, se hace necesaria la implementación de políticas de carácter permanente y de una escala suficiente que permitan enfrentar el escenario de la pobreza.

Una herramienta vital a considerar en la propuesta para mejorar la distribución de los ingresos, sin duda son las políticas de inversión en educación en los grupos sociales de menores ingresos, aún cuando sus efectos sólo serán observados en el largo plazo por cuanto requieren de un tiempo de maduración. Pero sí se lograría empleo de ese colectivo en trabajos más calificados y en consecuencia mejor remunerados.

En el corto plazo se cuenta con herramientas como los impuestos y el gasto focalizado. Reformas tributarias agresivas permitirían generar nuevos recursos al gobierno, el que mediante políticas de gasto social podría asignar bienes y servicios a los sectores vulnerables o de menores recursos. Lo importante de esto último es la efectividad en la focalización.

El Profesor Robert Solow, Premio Nobel de Economía 1987, en su visita a Chile en 1992, invitado por el Centro de Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, en una de sus conferencias señaló:

"Que una política orientada al crecimiento suscitará, aunque no deliberadamente, el efecto lateral del deterioro de la distribución del ingreso, acrecentando la participación de las utilidades, y en consecuencia, de los sectores de altos ingresos dentro del ingreso nacional del país"

"Para compatibilizar un crecimiento con dosis crecientes de equidad, esto supone una política gubernamental altamente focalizada, cuyo objetivo sea proporcionar estímulos sustanciales a todo tipo de inversión. Pero supone algo más. Se trata de la voluntad por parte de los propietarios y administradores de las industrias, así como de los trabajadores, de adoptar modalidades de comportamiento más cooperativas. Y dejo constancia que este último término no debe confundirse con paternalistas".

En el país en estos años ha habido crecimiento, sin embargo, el dilema planteado por el profesor Solow no está resuelto, esto es combinar adecuadamente el crecimiento de productividad con un grado cada vez mayor de equidad mediante una propuesta clara, sencilla y eficaz.