

La distribución del ingreso en Chile: deuda pendiente*

RICARDO FRENCH-DAVIS

Profesor de Economía de la Universidad de Chile y Asesor Principal de la CEPAL

RESUMEN

La economía chilena afronta el gran desafío para reducir sistemáticamente la concentración de su riqueza. A pesar de que durante los dieciséis años de la dictadura de Pinochet, de 1974 a 1989, el crecimiento de PBI, fue de 2.9 % y, en un período similar, en los dieciséis años de democracia, de 1990 a 2005, fue del 5.6 %, la distribución de la riqueza permanece sumamente regresiva. Ha habido una mejora moderada reciente, en lo que concierne a *stepback* social, en los años 1980, pero todavía estamos ante el duro desafío de reducir la gran brecha entre ricos y pobres, que es dos veces superior a la que tienen los países de economías desarrolladas. Chile hoy está mejor preparado para afrontar este desafío, que requiere una mejora de la calidad de política macroeconómica y un refuerzo de la productividad en el trabajo y de las medianas y pequeñas y empresas.

Palabras clave: Chile, ingreso, distribución, equidad, desarrollo.

ABSTRACT

The Chilean economy faces the great challenge to reduce systematically a deep income concentration. Notwithstanding a sharp improvement in GDP growth, from 2.9% during the sixteen-year of the Pinochet dictatorship in 1974-89, to 5.6% in a similar sixteen-year period in democracy in 1990-2005, income distribution remains extremely regressive. A moderate recent improvement with respect to the social *stepback* in the 1980s, still leaves a severe challenge of reducing the gap between rich and poor that is twice the equity gap prevailing in developed economies. Chile today is better prepared to face this challenge, what requires improving the quality of macroeconomic policies and strengthening the productivity of labor and of small and medium-sized firms.

Key words: Chile, income, distribution, fairness, development.

En Chile se han registrado cambios distributivos y en la pobreza muy significativos, a través de los últimos tres decenios. Un resumen de su evolución se expresa en los siguientes cinco puntos.

1) En los setenta y ochenta, durante la dictadura de Pinochet, se deterioró notablemente la distribución del ingreso y se elevó la proporción de la población bajo la línea de pobreza; ello tuvo mucha relación con el empeoramiento de los salarios, del nivel de empleo y la caída del gasto social por habitante. El peor año, en cuanto a pobreza y distribución, se registró en los ochenta, como lo muestra el gráfico 1.

2) En los noventa se detuvo la fuerte tendencia al deterioro social observada durante el régimen de Pinochet.

3) La pobreza se redujo sustancialmente de 45 por ciento de la población, en 1987, a un 19 por ciento, en 2003.

4) La distribución del ingreso, luego de una mejora en la primera mitad del decenio de los noventa, retrocedió parcialmente en 1996-2002; con la reactivación económica reciente, se ha registrado también un leve progreso en la distribución.

5) El balance neto, en estos tres decenios, muestra que la distribución del ingreso es hoy mejor que en los ochenta, peor que en los setenta, y **notablemente más regresiva que en los sesenta.**

¿CHORREO O CRECIMIENTO CON EQUIDAD?

Durante la dictadura, con el modelo neoliberal, predominó la idea de que la equidad resulta espontáneamente del crecimiento económico; lo que se suele llamar el «chorreo». En realidad, jamás el chorro es «progresivo». Es lo que el nombre dice: lo que se rebalsa; un poco de ingreso de unos pocos para la inmensa mayoría de la gente. Pero, tan importante como esto es si el neoliberalismo ha traído, por lo menos, crecimiento. La evidencia es que, para el conjunto del país, el neoliberalismo trajo años buenos y algunos malos o pésimos. Sumando unos y otros, resulta un promedio mediocre: 2,9 por ciento entre 1974 y 1989, en esos dieciséis años.

Lo que resulta evidente es que se necesita una combinación de crecimiento y equidad, y que ambos se retroalimenten, en particular en

el contexto de fortalecimiento de la democracia. Son las dos caras de la moneda, en un país (1) con un ingreso promedio por habitante que es apenas una cuarta parte del de los Estados Unidos o de la Europa más desarrollada, y (2) que exhibe unas brechas de equidad, entre ricos y pobres y clases medias, espectacularmente mayor. No se puede soslayar que la equidad es parte de la modernidad y del fortalecimiento de la democracia, para que tenga sentido para una mayoría creciente.

Al retornar a la democracia en 1990, la Concertación de Partidos Democráticos, que derrotó en las urnas a la dictadura de Pinochet, planteó en su programa que había que lograr crecimiento sostenido y hacerlo con una efectiva preocupación por la equidad. Ello involucraba reformas importantes a las anteriores reformas neoliberales. De allí, entonces, la propuesta de «crecimiento con equidad».

AVANCES EN LOS NOVENTA, PERO...

En consecuencia, en los años noventa, las autoridades emprendieron esfuerzos sistemáticos para mejorar la situación social e introducir *reformas a las reformas neoliberales*. Se hizo una reestructuración del gasto público, para destinar más recursos al área social, y se aumentaron los ingresos fiscales para tal efecto, mediante una reforma tributaria. En lo laboral se alcanzaron acuerdos significativos para mejorar considerablemente el salario mínimo, así como para introducir reformas que redujeran el desequilibrio entre el poder de trabajadores y empresarios. Asimismo, gran impacto positivo lograron las reformas a la manera de hacer macroeconomía real. En efecto, mucho más allá de la dupla de responsabilidad fiscal e inflación baja (dupla en la cual la Argentina de los noventa fue tan «exitosa»), se regularon la demanda agregada y los precios macroeconómicos (tipos de cambio y tasas de interés), de manera de minimizar el ciclo económico que tan duramente ha golpeado, recurrentemente, a América Latina. Estas reformas de las reformas tuvieron repercusiones positivas, muy sustanciales, sobre el empleo productivo y la sostenibilidad de los equilibrios. En ello, la aplicación del encaje o control sobre los ingresos de capitales volátiles jugó un papel muy determinante.

El fruto del conjunto de políticas fue un crecimiento significativo de las remuneraciones reales medias, que, en 2004, superaban en 56 por ciento el deprimido monto de 1989; un salario mínimo 107 por

ciento mayor que el de 1989; la tasa de desempleo también exhibió una mejora significativa, promediando 8,3 por ciento en 1990-2004, en comparación con 18,1 por ciento en 1974-89. La gran incidencia de la coyuntura macroeconómica sobre la desocupación es ilustrada por la tasa de 6,1 por ciento en el auge de 1997 y por el 10,1 por ciento en el deprimido 2000-03; cuánto mejor que en la dictadura, pero, sin duda, deficiente para los propósitos de las autoridades y las aspiraciones de la gente.

Con todo, la relación entre los ingresos del quintil más rico y el más pobre, se elevó desde 12,9 veces en los sesenta a 14,9 veces en la primera mitad de la dictadura y a 19,7 veces en su segunda mitad (ver gráfico 1). Todos los antecedentes más consistentes demuestran que la distribución mejoró, aunque modestamente, durante los noventa,

Tabla 1
Salarios, asignación familiar y gasto social público, 1970-2004
 (índices reales, 1970 = 100)

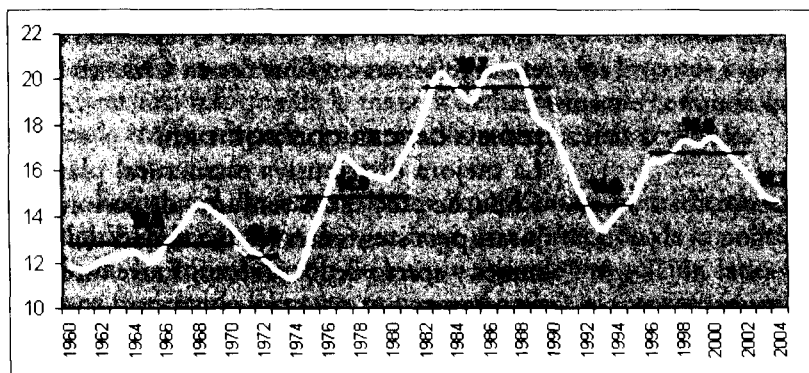
	Remuneraciones	Ingreso mínimo	Asignación familiar	PNB por miembro de la FT	Gasto social público per cápita		
					Educación	Salud	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1980	89.0	130.0	81.6	99.0	88.6	82.3	90.1
1990	93.3	98.0	33.7	107.1	59.4	65.4	81.7
1997	126.1	137.8	49.7	148.1	114.8	121.4	129.6
2002	139.4	182.6	55.3	168.5	163.1	156.7	164.5
2004	143.3	190.2	56.6	174.2	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Actualizado en base a French-Davis (2004), *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: tres décadas de política económica en Chile, Siglo XXI editores, Argentina*.

Col. (1), Índice General de Remuneraciones hasta abril de 1993 y, posteriormente, Índice de Remuneraciones por hora. Col. (2), es el ingreso líquido. Col. (3), asignación familiar del SSS en 1970, luego la asignación única y, posteriormente, la correspondiente al tramo de ingresos menores. Col. (4), es el Producto Nacional Bruto dividido por la Fuerza de Trabajo. Col. (7), incluye gastos en educación, salud, vivienda, previsión, programas de empleo y otros. Todos son promedios de cada año.

antes de la llegada del contagio de la crisis asiática. El gráfico 1 muestra que el coeficiente entre el quintil más rico y el más pobre se situó en un promedio de 14,6 veces en 1991-95, mejor que en cualquiera de los años comprendidos entre 1982 y 1989. Sin embargo, parte de ese progreso se perdió luego de la crisis asiática, pues el coeficiente retrocedió a 16,8 veces en 1996-2002 y, positivamente, se ha recuperado, de manera leve, posteriormente. Lo que sucede con el empleo es la variable más determinante de esos cambios distributivos. Hay muchas variables que inciden en la situación laboral. Sin duda, la calidad de la educación, la equidad de género, tienen una enorme influencia. Los laboriosos esfuerzos para avanzar en esos frentes requieren un entorno en que las empresas y trabajadores no sufran frecuentes ciclos de auges y caídas abruptas. Ello es responsabilidad de la manera como se conduzca la macroeconomía.

Gráfico 1
Distribución de ingresos en el Gran Santiago, 1960-2004:
Razón de quintiles
(Ingreso per cápita de los hogares, promedio móvil de 3 años)



Fuente: Actualizado en base a French-Davis (2004), *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Siglo XXI editores, Argentina.

Construido con datos de la Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile para el Gran Santiago, procesados por Larrañaga (2001) y actualizaciones.

La línea blanca mide el promedio móvil de 3 años, centrados en el año que define cada punto. Para 2004 se promediaron los 2 últimos años.

UNA MACROECONOMÍA PARA EL DESARROLLO

La definición de estabilidad macroeconómica que se utilice es clave. La estabilidad de precios es muy importante, aun cuando sólo constitu-

ye un ingrediente de la estabilidad integral o *real*. La estabilidad real implica que la política pública genere condiciones sostenibles, que permitan utilizar ampliamente la capacidad productiva disponible.

Los equilibrios de la macroeconomía real requieren una regulación activa de la demanda agregada (o capacidad de gasto del conjunto de la economía, consistente con la capacidad de producción) y evitar grandes altibajos de las tasas de interés y del tipo de cambio. Es el tercer pilar, que complementa la macro trunca del neoliberalismo, que sólo se focaliza en la inflación baja y el balance fiscal. La macro para el crecimiento con equidad requiere de los tres pilares y la coherencia entre ellos.

Esta conclusión se refuerza cuando se observa el desempeño de la inversión productiva, ya que la inestabilidad representa un fuerte desincentivo para la formación de capital. Cuando se tienen firmas produciendo a marcha lenta, es obvio que se desalienta la inversión en la creación de nueva capacidad productiva y, con ello, el empleo productivo. Es sorprendente la incapacidad del neoliberalismo para captar esta evidencia y su repetición de errores, a través de América Latina, en los noventa, cuando se repitieron numerosos errores cometidos en las reformas neoliberales en Chile en los setenta.

¿CÓMO CRECER CON EQUIDAD?

La mejora distributiva estructural plantea grandes desafíos para Chile. Se precisa un conjunto de acciones coherentes. Es clave mejorar, persistentemente, la calidad del trabajo, integración de la mujer y acceso de los jóvenes. Entre otros aspectos, destacamos cinco puntos:

I) Perfeccionar un manejo macroeconómico activo, para disminuir la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos, cuyos efectos son **siempre muy regresivos**: frente a los signos recesivos externos actuales, es preciso decidirse a utilizar plenamente los espacios que ofrece una economía nacional, que estuvo bien manejada en períodos de «vacas gordas»; entre otros, implica fortalecer, con más decisión, una política fiscal sistemáticamente anticíclica. El balance estructural oficial es un valioso avance desde políticas pro-cíclicas (que agravaban las recesiones y los sobrecalentamientos) a una política más bien neutral. Hay que seguir avanzando hacia una política fuertemente contra-cí-

clica, como lo hicieron con decisión naciones como Corea y Malasia en 1998-99, para enfrentar la crisis asiática.

II) Más allá de la imprescindible reforma educacional (avanzando en la corrección de las remuneraciones y su asociación a mejoras de la calidad de la docencia), se debe dar un gran salto en la capacitación laboral. Se trata de poner en marcha un ambicioso *Programa Nacional de Capacitación Laboral*, con la participación de organizaciones empresariales y sindicales, municipalidades y ONG, organismos regionales, todos coordinados y liderados por el Gobierno. Esto implica «flexibilizar» la oferta de trabajo; es la respuesta progresista al planteamiento neoliberal de concentrarse en liberar completamente la demanda. La capacitación laboral y de apoyo a PYME es esencial para lograr mejorar la productividad y los salarios, de los millones de trabajadores que tuvieron mala educación por ser hijos de familias de bajos ingresos o de clase media y que les tocó la mala suerte de educarse en los setenta u ochenta, cuando se acentuó la brecha de calidad.

III) Elevar significativamente las oportunidades de acceso de la PYME al financiamiento interno de largo plazo, a la tecnología, a la capacitación (como se expuso recién), a mercados internos más estables (con una reforma de la manera de hacer macroeconomía que prioriza la economía real), y a mercados externos más accesibles.

IV) Reforzar el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, con mayor valor agregado, lo que exige una corrección de la política cambiaria. La consolidación de los procesos de integración latinoamericana (superando los graves tropiezos actuales), el aprovechamiento integral de los acuerdos con la Unión Europea y los Estados Unidos, que hace imprescindible la recuperación de una política cambiaria activa, capacitación laboral y fomento productivo de la PYME, son ingredientes esenciales para el reimpulso exportador y su vinculación más estrecha con un desarrollo nacional con equidad.

V) Facilitar el acceso de la mujer al trabajo. Chile está muy atrasado en esto. Horarios; guarderías infantiles, adaptabilidad de la jornada laboral a sus posibilidades de intensidad y horarios, ajustes correspondientes de subsidios sociales para facilitar su ingreso a la formalidad laboral y previsional.

NOTA

* Mayores antecedentes se desarrollan en el libro: *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: tres décadas de reformas económicas en Chile* (en especial, cap. VII), Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.