

Chile 2001-2002. Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales



Libros FLACSO-Chile

Chile 2001-2002 Impactos y Desafíos de las Crisis Internacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

327	FLACSO-Chile
F572	Chile 2001-2002. Impactos y desafíos de las crisis internacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002. 324 p. Serie Libros FLACSO ISBN: 956-205-172-2

TERRORISMO / INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES INTERNACIONALES / DERECHOS HUMANOS / GOBIERNO / PARTIDOS POLITICOS / ELECCIONES / DISTRIBUCION DEL INGRESO / CIUDADANIA / TECNOLOGIA DE INFORMACION / REFORMA DE LA SALUD / INMIGRACION / MAPUCHES / FAMILIA / MUJERES / CHILE

Inscripción N°128.168. Prohibida su reproducción.

© 2002, FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.
Teléfonos: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263
Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Carolina Stefoni, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores
Impresión: Imprenta MAVAL Ltda. Fono: 944 3550

INDICE

Presentación	5
--------------------	---

I. CHILE Y LAS AMERICAS

El terrorismo global y América Latina. Una mirada desde Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i>	11
---	----

Las complejidades de los apoyos a la democracia en América Latina <i>Marta Lagos</i>	33
---	----

Los acuerdos de integración económica en América Latina y el Caribe: las negociaciones hemisféricas y extra-hemisféricas <i>Arturo O'Connell</i>	47
--	----

Evolución de la agenda entre Bolivia, Chile y Perú: una lectura desde Chile <i>Hernán Gutiérrez B. y Paz Milet</i>	73
--	----

Argentina 2001: el año que vivimos en peligro <i>Cristian Fuentes</i>	89
--	----

II. POLITICA Y DERECHOS HUMANOS

Los desafíos de un proyecto de país <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	103
--	-----

Mayoría electoral versus triunfo electoral <i>Patricio Navia</i>	127
---	-----

Derechos humanos y "paz social": <i>Elizabeth Lira y Brian Loveman</i>	149
---	-----

III. ECONOMIA Y DEMOCRACIA

La economía chilena puesta a prueba <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	175
Distribución del ingreso y pobreza en Chile <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	197
Gobierno electrónico y ciudadanía <i>Rodrigo Araya y Claudio Orrego</i>	213

IV. TRANSFORMACIONES CULTURALES Y CIUDADANIA

Equidad, género y reforma de salud en Chile. Voces y propuestas de la sociedad civil <i>José Olavarría</i>	233
Inmigración en Chile. Nuevos desafíos <i>Carolina Stefoni E.</i>	241
Expandir el concepto de la ciudadanía de las mujeres: la visión de pueblo y la representación de las mujeres mapuche en el SERNAM <i>Patricia Richards</i>	267
Conciliación familia y trabajo: una mirada de género a las condiciones estructurantes <i>Catalina Céspedes Rahal</i>	299

DISTRIBUCION DEL INGRESO Y POBREZA EN CHILE*

Ricardo Ffrench-Davis**

No obstante los esfuerzos efectivos hechos en los noventa para corregir el deterioro registrado en los años setenta y ochenta, la pobreza es aún una realidad para uno de cada cinco chilenos, y subsiste una manifiesta desigualdad de oportunidades e ingresos.

Se han registrado cambios distributivos muy significativos a través de los últimos treinta años en Chile. Un análisis de las distintas fuentes de información -la encuesta CASEN, la encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del INE y la encuesta de Empleo de la Universidad de Chile- indican que i) en los noventa se detuvo la fuerte tendencia al deterioro observada durante el régimen de Pinochet; ii) la distribución del ingreso de los noventa fue menos desigual que en los ochenta; iii) la pobreza se redujo sustancialmente; pero, a pesar de este cambio de tendencia en los noventa, iv) el balance neto en estos treinta años muestra, que la distribución del ingreso es hoy mejor que en los ochenta y algo peor que en los setenta, pero notablemente más regresiva que en los sesenta.

En este artículo pasamos revista a los rasgos sobresalientes de la evolución distributiva en los últimos decenios. Le damos una enorme importancia al logro de equilibrios macroeconómicos sostenibles; en tal sentido, lo eficiente para los efectos de lograr crecimiento y equidad, es una definición integral de los equilibrios macroeconómicos. Ello incluye, mucho más allá que una inflación baja y un equilibrio fiscal estructural (ambos convenientes y necesarios), el equilibrio de la economía real: esto es, pleno uso de la capacidad disponible, evitar tipos de cambio y tasas de interés demasiado fluctuantes y desalineadas, y un entorno macroeconómico favorable para la inversión productiva. Es un hecho que los más grandes deterioros distributivos, así como la expansión de la pobreza, han estado asociados a desequilibrios macroeconómicos críticos: la hiperinflación de 1973, y las recesiones de 1975 y 1982. A ello se adicionan los casos de "equilibrios" macroeconómicos logrados

* Basado en una versión abreviada del capítulo VIII de R. Ffrench-Davis. *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*, Dolmen Ediciones, 2a edición, Santiago, 2001. Agradezco la valiosa colaboración de Heriberto Tapia.

** Asesor Regional Principal de la CEPAL y Profesor de Economía de la Universidad de Chile.

a expensas de otros equilibrios, como los desajustes macrosociales en 1985-87, y externos en 1996-97. En el último episodio, la consiguiente pérdida de producción en 1998-2001, aunque muy moderada en comparación con 1975 y 1982, representó un traspie grave, con costos sociales, económicos y políticos. Entonces, se debilitó la consistencia entre diversos planos, la que es esencial para que los equilibrios macroeconómicos sean sostenibles en el tiempo, y resulten funcionales para el desarrollo socioeconómico (véase Ffrench-Davis, 1999, cap. VI).

I. TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA POBREZA

Medir bien es importante, porque aporta información respecto de cuán eficaces resultan las políticas socioeconómicas dirigidas a reducir las desigualdades y pobreza características del subdesarrollo. Sin embargo, la medición de la pobreza y de la distribución del ingreso enfrentan grandes dificultades.

Hay una definición de pobreza que es convencional. Se ha generalizado la definición de pobres como "aquellos con un ingreso per cápita inferior al costo de dos canastas de alimentos y necesidades básicas no alimentarias". No es un indicador de distribución, aunque evidentemente la encuesta CASEN provee en Chile mucha información valiosa para diversos indicadores de distribución y para la caracterización de la pobreza y los puntos estratégicos para enfrentarla.

Hay diversas fuentes de información sobre distribución en Chile. La de más larga data es la encuesta de empleo de la Universidad de Chile que una vez al año, desde 1958, recolecta información sobre ingresos en el Gran Santiago. MIDEPLAN realiza en todo Chile la encuesta CASEN, disponible para 1987 y cada dos años, desde 1990; la cobertura y la encuesta se han perfeccionado en los noventa, de manera que la comparabilidad con 1987 es limitada. El INE, cada decenio aproximadamente, efectúa una detallada encuesta de presupuestos familiares en el Gran Santiago (cubriendo el 40% de la población del país), que está disponible para 1969, 1978, 1988 y 1997; el INE también recolecta datos de ingreso en una encuesta suplementaria a la de ocupación. Algunos resultados difieren radicalmente entre las distintas fuentes, habiendo bastante divergencia entre los especialistas respecto de las virtudes de cada una.

1. Avances y retrocesos durante el régimen de Pinochet, 1973-89

Algunos indicadores sociales continuaron mejorando durante el régimen de Pinochet, en tanto que otros se deterioraron fuertemente.

El índice de analfabetismo, ya reducido a 20% en 1952, disminuyó a 10% hacia 1973 y a menos de 6% en 1989; en tanto que el número de estudiantes registrados en la educación primaria, como porcentaje de la población de 6 a 14 años, subió de 65% a cerca de 100% en 1973, para mantenerse hasta inicios de los años ochenta en ese nivel, y descender a 95% en la segunda mitad de los ochenta, lo que sugiere un problema de deserción escolar a consecuencia de la crisis de 1982. En cuanto a la educación secundaria, ésta daba acceso a 10% de los jóvenes de 15 a 18 años en 1952, cifra que se elevó a 51% en 1973 y a 75% en 1989.

También hubo una evolución muy positiva en lo referente a expectativas de vida y a mortalidad general e infantil, que acentuó la tendencia que estos indicadores ya exhibían en los años cincuenta y sesenta. En particular, se redujo muy marcadamente la mortalidad infantil, con lo que Chile se situó en los años ochenta en los niveles más bajos de América Latina, junto a Costa Rica, Cuba y el Caribe de habla inglesa. Este buen desempeño obedeció a los esfuerzos públicos de atención materno-infantil -incluidos los innovadores programas de nutrición a los niños lactantes y desnutridos-, al descenso del número de nacimientos, y a factores de naturaleza irreversible como el aumento en el nivel educacional de las madres (Monckeberg, 1998).

Otros indicadores, en cambio, muestran un desempeño negativo. Ellos reflejan, en definitiva, *la fuerte inestabilidad macroeconómica*, la baja tasa de inversión bruta por trabajador (con el consiguiente impacto negativo sobre la productividad por persona ocupada) y las leyes laborales sesgadas contra los trabajadores. En consecuencia, las remuneraciones promedio se situaron en 1989 un 8% por debajo de 1970. Es decir, en casi dos decenios, los salarios promedios, en vez de crecer, que es lo natural, disminuyeron; algo similar aconteció con las pensiones. Asimismo, el ingreso mínimo se deterioró en un porcentaje parecido en el mismo período y su cobertura se redujo sustancialmente. Del mismo modo, las asignaciones familiares, que habían jugado un papel progresivo, creciendo continuamente en importancia hasta inicios de los años setenta, después de 1974 experimentaron un persistente descenso, hasta situarse, en 1989, 72% por debajo del nivel de 1970 (véase Ffrench-Davis, 2001, cuadro VIII.1).

El gasto público en salud, educación y vivienda por habitante también decreció. La contracción de esos tres componentes alcanzó a 22% respecto de 1970. Sólo el gasto previsional muestra un aumento, asociado a un número creciente de pensionados. Muchos de estos indicadores se deterioraron durante los setenta, se recuperaron parcialmente en 1979-81, y empeoraron, otra vez, entre 1982 y fines de ese decenio; las remuneraciones promedio y el salario mínimo tomaron una senda ascendente recién en 1988, las asignaciones familiares en 1990, y el gasto social público en 1991.

El retroceso registrado en los ingresos laborales y en los gastos sociales monetarios, así como la regresividad de las reformas tributarias de esos años, se refleja en el deterioro observado en la distribución de los gastos de consumo. La información más sistemática disponible corresponde a las encuestas de presupuestos familiares del INE (EPF) realizadas en el Gran Santiago¹. En general, se reconoce que estas encuestas son de alta calidad. Estas indican, para 1969, 1978 y 1988, un deterioro continuo en los hogares situados en los tres quintiles inferiores de gasto. Más aún, el deterioro es mayor cuanto más pobre es el sector de la población (véase el cuadro 1). Por ejemplo, el 40% más pobre de los hogares (quintiles I y II) perdió participación desde 19,4% en 1969, a 14,5% en 1978 y a 12,6% en 1988; es decir, su cuota en el gasto total de las familias santiaguinas se redujo en un tercio. En cambio, el quintil más rico mejoró su posición relativa consistentemente, subiendo su participación de 44,5% en 1969, a 51,0% en 1978, y a 54,9% en 1988.

Cuadro 1
Distribución del gasto por hogares, 1969, 1978 y 1988
(porcentajes sobre el total)

Quintil	Ordenados según gasto por hogar		
	1969	1978	1988
I	7,6	5,2	4,4
II	11,8	9,3	8,2
III	15,6	13,6	12,6
IV	20,6	21,0	20,0
V	44,5	51,0	54,9
Total	100,0	100,0	100,0
QV/QI	5,9	9,8	12,5

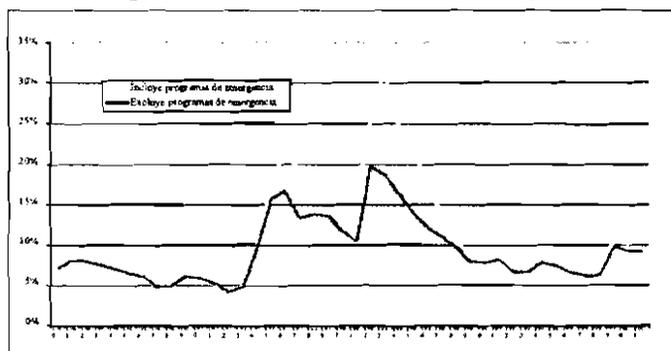
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, *Encuestas de Presupuestos Familiares*, efectuadas en el Gran Santiago.

¹ Hemos procurado chequear por el eventual sesgo en las EPF, asociado a que Santiago abarca sólo el 40% de la población de Chile y es esencialmente urbano. Comparando los resultados de la CASEN para Santiago y todo el país, se constatan coeficientes de concentración relativamente similares en las 5 encuestas de los noventa, con un Gini promedio de 57,2% y 57,4%, para Santiago y Chile, respectivamente (Feres, 2001).

Estos antecedentes sobre la distribución del gasto indican que el segundo ciclo del gobierno de Pinochet (1982-89) también fue regresivo, acentuándose así la concentración de la riqueza y del ingreso observada durante el primer ciclo, correspondiente a 1974-81. Antecedentes de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, también para el Gran Santiago, muestran, asimismo, un deterioro de la distribución del ingreso. El gráfico 1 comprueba un persistente empeoramiento entre 1975 y 1987, sólo detenido durante el auge de 1977-80, culminando con 1987 como el año de peor distribución (Larrañaga, 2001 y Ruiz-Tagle V., 1999).

El enfoque dogmático que imperó en la ejecución de las reformas y políticas de la dictadura militar, particularmente en su primera mitad, acentuó la vulnerabilidad frente a los shocks externos de 1975 y 1982 y agravó las pérdidas que inevitablemente generan. Dentro de las consecuencias de las recesiones, destaca el prolongado desempleo (véase el gráfico 1). Ya en 1975 el porcentaje de desocupados se elevó a 15,7% (17,6% con el PEM y el POJH). En 1983, el número de desempleados llegó a 19% de la fuerza de trabajo; adicionalmente, los programas de empleo de emergencia absorbieron a más de 500 mil (13% de la fuerza de trabajo); esto es, un total de 31,3%. Más tarde, la recuperación alivió el problema, pero sólo en 1989 se retornó a una tasa de un dígito, con 7,9% de desempleo abierto. En un marco en que la desocupación afecta con mayor fuerza a los grupos de menores ingresos, con carencia de un seguro de desempleo adecuado y el debilitamiento de los instrumentos de apoyo públicos, es comprensible el deterioro registrado en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Gráfico 1
Tasa de desocupación nacional, 1960-2001
(porcentaje de la fuerza de trabajo)



Fuente: Basado en el gráfico VIII. 1 de Ffrench-Davis (2001). Cifras provisionales para 2001.

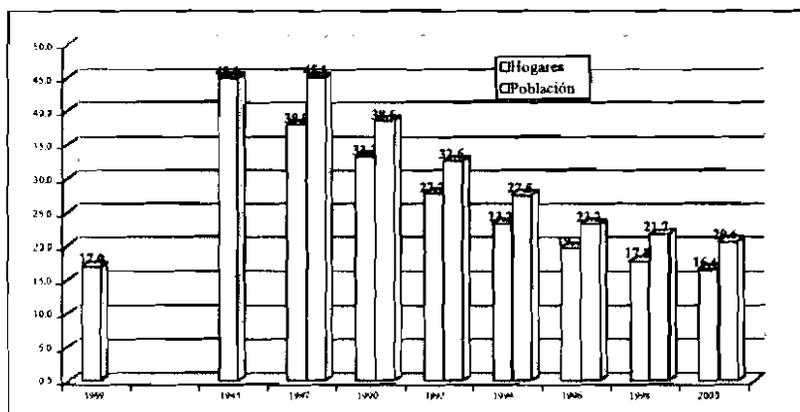
2. Distribución del ingreso y pobreza en el retorno a la democracia, 1990-2001

El retorno a la democracia trajo de vuelta una preocupación mayor, de parte del Estado, por los temas de equidad y pobreza. De allí la propuesta de "crecimiento con equidad". En consecuencia, en los años noventa, las autoridades emprendieron esfuerzos sistemáticos para mejorar la situación social e introducir *reformas a las reformas* en operación (Ffrench-Davis, 1999, cap. VII). 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 que elevó la tasa del IVA y la tributación progresiva. En la esfera laboral se alcanzaron importantes acuerdos para mejorar considerablemente el salario mínimo, así como para introducir reformas tendientes a reducir el desequilibrio entre el poder de trabajadores y empresarios. Asimismo, las reformas a la manera de hacer macroeconomía tuvieron repercusiones muy significativas sobre el empleo productivo y la sostenibilidad de los equilibrios. En ello, la aplicación del encaje y otros mecanismos de regulación prudencial sobre los ingresos de capitales volátiles jugó un papel determinante (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX).

Fruto del conjunto de políticas hubo un crecimiento significativo de las remuneraciones reales medias, que en el 2000 superaban en 47% el deprimido monto de 1989; un salario mínimo 86% mayor que el de 1989, y reajustes en asignaciones familiares que significaron recuperar parte del terreno perdido durante los ochenta; la tasa de desempleo también exhibió una mejora significativa, promediando 7,8% en 1990-2001, en comparación con 18,1% en 1974-89 (gráfico 2). Naturalmente, la coyuntura macroeconómica tiene una gran incidencia sobre la desocupación. Ello es ilustrado por la tasa de 6,1% en el auge de 1997 y por el 10,4% en el deprimido 1999-2001.

Puede afirmarse que estas políticas, junto con la mayor eficiencia en la gestión macroeconómica durante la mayoría de la década -que favoreció un acelerado crecimiento y una gran creación de empleos-, hicieron posible una reducción drástica de la pobreza e indigencia. En 1987, los chilenos, en condición de pobreza, representaban 45,1% de la población. Las sucesivas mediciones de la encuesta CASEN, dan cuenta del constante progreso en esta área, llegando en 2000 a 20,6% de la población (gráfico 2).

Gráfico 2
Chile, pobreza como proporción de la población y los hogares, 1969-2000
(porcentajes)



Fuente: Hogares y población pobre 1987-2000 según la encuesta CASEN. Las cifras de hogares pobres entre 1969 y 1987 provienen de Altimir (1979) y CEPAL (1991).

La reducción de la pobreza es evidente en los noventa. ¿Qué pasa con la distribución del ingreso? El resultado es más discutible: varios antecedentes muestran mejoras y algunos indican cambios no significativos o constancia; hay predominio de un cambio positivo en el quinquenio e inflexión posterior según varias fuentes. Sin embargo, en general, los antecedentes indican una mejoría con respecto a los ochenta, aunque es evidente que la distribución continúa siendo muy regresiva y peor que en los sesenta. En consecuencia, se requiere un gran esfuerzo nacional para corregirla sistemáticamente.

La información más sólida sobre distribución sigue siendo la de las EPF efectuadas por el INE, para el gran Santiago. Una nueva encuesta se efectuó en 1997. Estos resultados no son comparables con la serie de tres encuestas anteriores, debido a diferencias metodológicas². Estas diferencias destacan la importancia de ser extremadamente cuidadoso en el procesamiento y comparación de encuestas. Por ejemplo, el Gini computado según diferentes criterios de ordenamiento y desagregación varía hasta en nueve puntos (Feres, 2001). Esta enorme sensibilidad tiene implicancias menores cuando hay cambios drásticos en la distribución, como el gran deterioro registrado en los setenta y en los ochenta. Por el contrario, ante variaciones moderadas, como

² Estas tres encuestas están clasificadas por hogares según nivel de gastos pagados, y no incluyen el alquiler imputado en las dos primeras. La encuesta de 1997 contabiliza el gasto adquirido a diferencia del pagado y contiene información desagregada sobre alquiler imputado.

en los noventa, la clasificación que se adopte puede implicar un cambio de signo.

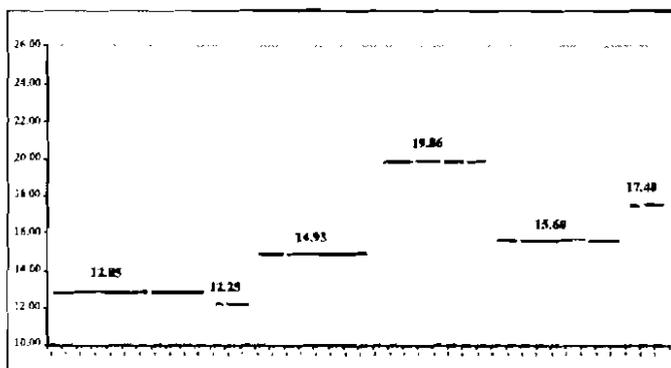
La disponibilidad de estimaciones de alquiler imputado por la vivienda propia es un avance importante disponible sólo desde la encuesta de 1988. Dado el progreso alcanzado por Chile en la construcción de viviendas populares, reviste una significación creciente para el quintil I: eleva notoriamente su participación entre 0,3 y 0,8 puntos, entre 1988 y 1997, y le imprime un signo positivo o refuerza el cambio distributivo registrado entre ambas encuestas (véase Ffrench-Davis, 2001, cuadro VIII.3); la falta de esa imputación representaba un vacío o error grave para la estimación del bienestar de los hogares pobres que se habían convertido en propietarios de su vivienda.

La variable demográfica también ha experimentado modificaciones que no deben ignorarse. El número promedio de miembros de los hogares en cada uno de los cinco quintiles se redujo entre 1988 y 1997, y el promedio total lo hizo en 6% (de 4,09 a 3,84); en los hogares del quintil I se redujo, en general, en mayor proporción que en el quintil V. Por consiguiente, operar con datos per capita resulta más preciso que con los datos por hogar. Por lo tanto, nos inclinamos por la opción técnica de usar cifras per capita y con alquiler imputado. Las diferentes formas de clasificar la información per cápita y con alquiler presentan una mejor distribución en 1997 que en 1988 (Ffrench-Davis, 2001).

La información de ingresos de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, para el Gran Santiago, entrega antecedentes consistentes con los de las EPF del INE. El coeficiente quintil V/quintil I de los ingresos indica una mejoría estadísticamente significativa en los noventa (promedio de 15,6 en 1990-98; y de 17,5 en 1999-2001) respecto de los ochenta (promedio de 19,9 en 1982-89). Sin embargo, a pesar de la mejoría en los noventa, la distribución del ingreso es algo peor que en los setenta (14,9 en 1974-81) y es significativamente más concentrada que en los sesenta (12,9)³.

³ Las cifras corresponden a una clasificación según los ingresos per capita del hogar elaboradas por Larrañaga (2001). Agradezco el acceso a su información desagregada.

Gráfico 3
Chile: Distribución del ingreso per cápita por hogar, 1996 -2001
(razón entre ingresos del quintil más rico y del quintil más pobre)



Fuente: Basado en datos de la Encuesta de Empleo de la Universidad de Chile, procesadas por Larrañaga (2001).

Con cautela, se puede afirmar que en los años noventa se habría recuperado una parte del deterioro de los ochenta, (no obstante el retroceso en 1999-2001), acercándose a la distribución registrada a finales de los setenta. Por consiguiente, el fuerte retroceso constatado en los setenta seguiría totalmente vigente.

Hasta 1992-94, la mayoría de los indicadores evidenciaba una mejoría. El más conocido, la encuesta CASEN, señala un aumento de la participación en el ingreso monetario del quintil más pobre de los hogares entre 1987 y 1992, y una disminución de los ingresos del quintil más rico. Sin embargo, a partir de allí las cifras basadas en esta encuesta muestran un estancamiento, e incluso algún retroceso. Sin embargo, aun en 1996 la información con alquiler imputado, tanto la original como la ajustada, ordenada según ingreso por hogar y según ingreso per cápita, muestra siempre una mejora del 40% más pobre de los hogares, y una caída de la participación del quintil más rico, mientras el coeficiente Gini había mejorado en todos los casos en comparación con 1987 (véase Feres, 2001). En 1998, un año en que se inicia el actual ajuste recesivo, -ya evidente en el mes de noviembre, en que se efectuó la encuesta-, se observa un deterioro distributivo en algunos indicadores respecto de la encuesta de 1996.

La inflexión distributiva durante el curso de los noventa también se verifica en la encuesta de empleo de la Universidad de Chile para Santiago, con un deterioro en 1996-97, luego de importantes mejoramientos en la primera parte

de los años noventa; 1996-97 fueron años de auge (con el déficit externo más que duplicándose respecto del primer quinquenio de los noventa; véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX). A éste lo podemos interpretar como un auge no sostenible del gasto, con macroprecios fuera de línea (tipo de cambio demasiado atrasado), liderados por un volumen de ingresos de capitales insostenible. Estos capitales naturalmente llegan en fuerte proporción a sectores de altos ingresos; el *chorreo* nunca es progresivo. Es interesante que el auge (espectacularmente mayor) del gasto en 1980-81 también estuvo asociado a un impacto regresivo sobre los ingresos (véase Larrañaga, 2001, gráficos 1 y 2).

Así, las mejoras distributivas se concentraron en los primeros años, cuando se realizaron las mencionadas *reformas a las reformas*; ellas le insertaron una dosis de equidad a la herencia neoliberal regresiva. En el segundo quinquenio las mejoras salariales se moderaron (un alza anual promedio de 2,4% en 1996-2001 versus 4,9% en 1991-95) y el desempleo alcanzó a exhibir algún deterioro ya en 1998⁴.

La principal variable explicativa de la insuficiencia de progreso sostenido estaría en el mercado del trabajo, donde la elevación del nivel de empleo y el aumento de las asignaciones públicas sería compensada por la desigualdad salarial que habría aumentado, principalmente asociada a las diferencias educacionales (Beyer, 1997; Larrañaga, 2001).

Los gobiernos de la Concertación han impulsado políticas de largo plazo de "inversión en la gente", con una importante reforma educacional. Sin embargo, la fuerza de las *reformas a las reformas* en los noventa ha sido débil, por tres razones. Por una parte, porque los principales proyectos de los dos primeros gobiernos democráticos enfrentaron oposición en el senado; por ello debieron negociarse, lográndose al final reformas a medias (Cortázar y Vial, 1998). Segundo, porque la institucionalidad -capacidad instalada del estado para liderar la acción contra la pobreza y la desigualdad- estaba deteriorada o desarticulada, como en el caso de la salud y la educación públicas. Tercero, porque se incurrió en contradicciones, como el cambio en política macroeconómica en 1996-97, y el debilitamiento relativo en la regulación de

⁴ En contraposición, hubo mejoras sustanciales en pensiones y salario mínimo en 1998-2000, recogiendo la creciente toma de conciencia del problema distributivo, pero también la expectativa frustrada de que la inversión y el PIB seguirían creciendo alrededor de 7% anual. El alza efectiva del PIB promedió 2,7% en este trienio y la inversión decreció 14% entre 1998 y 2000 (alrededor de 5 puntos del PIB), lo que dejó una huella regresiva persistente en el mercado laboral.

los ingresos de capitales de corto plazo. Esta fue seguida por un sobre-ajuste recesivo en 1998-2001. La sostenibilidad macroeconómica se deterioró entonces, desde 1996 (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX) Chile se tornó, nuevamente (aunque en forma moderada) más vulnerable, situación en la que enfrentó la crisis asiática, con evidentes efectos regresivos sobre el empleo en 1999-2001.

Finalmente, debe tenerse presente que los efectos de la inversión en la gente tardan en sentirse. Por ello, es interesante observar qué acontece con la distribución si a los ingresos monetarios se le imputan los servicios gratuitos que entrega el estado y cuyos frutos emergen a largo plazo.

Se ha producido un aumento sustancial en el gasto público per cápita entregado a través de la provisión de servicios como la educación y la salud, dirigidos esencialmente a los quintiles más pobres. Si se corrige por los aportes públicos, la distribución del ingreso mejora considerablemente, haciendo bajar la diferencia entre el quintil más rico y el más pobre desde 15,5 veces a 8,5 para la CASEN 98. Como el gasto social se elevó en los noventa y se procuró mejorar su focalización, su contribución a la reducción de la desigualdad se acentuó. Ello se constata en antecedentes elaborados por Bravo y Contreras (1999, cuadro 7); en 1990 la entrega pública de ingresos monetarios más bienes y servicios al quintil I representaba un complemento de 49% del ingreso factorial per capita, lo que se había elevado a 75% en 1996. Estos datos reflejan la importancia de la entrega gratuita de salud y educación. Una variable clave es que el mayor gasto social esté efectivamente asociado a un aumento del volumen de servicios y/o una mejor calidad de ellos⁵. De allí la necesidad de exigencias efectivas de productividad y mejor servicio a los beneficiarios.

⁵ Es preciso tener en consideración el hecho que parte significativa del aumento del gasto social, en los noventa, correspondió a reajustes de las remuneraciones de profesores y personal del Sistema Nacional de Salud. En 1990 las remuneraciones estaban extremadamente desalineadas con el mercado y bajo el mínimo requerido para un funcionamiento eficiente. Desafortunadamente, luego del deterioro de la calidad de los servicios en el régimen de Pinochet, asociada a la caída de las remuneraciones y del *status* social de la función, la recuperación de los ingresos no es seguida automáticamente por una recuperación de la calidad.

II. FACTORES QUE DETERMINAN LA POBREZA Y LA CONCENTRACION

1. Crecer con equidad: dos caras de una moneda

La distribución del ingreso y la pobreza se definen, en una proporción decisiva, en el proceso productivo mismo⁶. De allí la gran importancia de operar una transformación productiva con equidad. Para ello, es esencial tener crecimiento. Es evidente que la disyuntiva no es entre crecimiento o equidad. No se trata sencillamente de escoger el crecimiento, pues no es fácil lograrlo y de manera sostenible. Chile sólo lo ha logrado en períodos excepcionales; uno de ellos corresponde a 1990-97. Por lo tanto, el punto neurálgico es identificar los determinantes del crecimiento, y en la actual etapa de desarrollo de Chile hay complementariedades claves entre fuentes del crecimiento y la equidad; entre los equilibrios macroeconómicos y los macrosociales.

La generación de empleos productivos es el canal principal a través del cual se transmite el progreso económico y social. Esto depende de la oferta y la demanda, nos guste o no; pero ambas son afectadas por las políticas públicas.

Para que haya demanda, es imprescindible que la inversión productiva sea elevada; mucho más de lo que se invirtió durante el régimen neoliberal⁷. Así se hace posible un mayor crecimiento con mayor generación de empleo y mejores remuneraciones. Detrás del hecho de que las remuneraciones promedio de 1989 fueran todavía menores que en 1970, está la baja tasa de inversión registrada en los años setenta y ochenta. Del mismo modo, la elevada inversión observada entre 1992 y 1998 contribuye a explicar la mejora sostenida, aunque insuficiente, de las remuneraciones durante los dos gobiernos democráticos.

Pero no basta con la inversión física. Se requiere también aumentar el capital humano, invertir en la gente. Esto se torna aún más necesario en la actualidad, dada la dinámica de la innovación y el progreso tecnológico. La inversión en la gente, en su calidad de factor productivo, es uno de los dos componentes del gasto social. Pero aún más importante es que los gastos de inversión en la gente -en particular, la educación y la salud- capacitan a las personas para

⁶ La desigualdad está determinada también por un factor demográfico, como es el número de trabajadores por hogar. En tal sentido, la persistencia de mayores tasas de fecundidad en los sectores de menores recursos, y una relativa menor incorporación de la mujer de los estratos bajos al mercado laboral, refuerzan la tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

⁷ La tasa de inversión productiva en 1990-98 (28%) excedió en 10 puntos del PIB la de 1982-89(18%).

insertarse mejor en el mercado y contribuyen a interrumpir la reproducción de la pobreza: hijos de pobres condenados a ser pobres. Mejor nutrición, más educación y de calidad creciente involucran *una oferta laboral más flexible*, que permite ajustarse más eficazmente a los requerimientos de la demanda, en un entorno de globalización⁸.

El otro componente es el gasto permanente redistributivo, dirigido a compensar a los perdedores en la modernización y que no pueden reinsertarse en el mercado, o a los que ya terminaron su vida laboral y tienen pensiones muy bajas o simplemente no las tienen.

2. Estabilidad, inversión y distribución

La estabilidad integral es un elemento esencial para la equidad del crecimiento económico. Si se examina lo que pasó con los salarios y el empleo en los períodos recesivos en el último cuarto de siglo, se observa que en todos ellos los ingresos laborales declinaron más que proporcionalmente y aumentó la informalidad. Dado que en los procesos de ajuste normalmente se produce este "sobreajuste" en los sectores de menores ingresos y entre los asalariados (con el consiguiente retroceso distributivo), es claro que se debe hacer un esfuerzo por remover los factores de inestabilidad (Rodrik, 2001).

La definición de estabilidad es clave. La estabilidad de precios es muy importante pero sólo constituye un ingrediente de la estabilidad integral, basada principalmente en el comportamiento de la economía real. La estabilidad real implica utilizar la capacidad productiva (PIB potencial), en un marco de precios macroeconómicos *correctos* (véase Ffrench-Davis, 1999, caps. I y VI).

Esta conclusión se refuerza cuando se observa el desempeño de la inversión, ya que la inestabilidad también representa un desincentivo para ella. Cuando se tienen firmas produciendo a marcha lenta y cuando hay tierras de cultivo subutilizadas, es obvio que se reducen los incentivos del mercado a invertir en la creación de nueva capacidad productiva (Agosin, 1998). La evidencia empírica muestra que una de las tendencias habituales en los procesos de ajuste recesivo es que la inversión se contraiga: si la demanda agregada se está ajustando hacia abajo, hay capacidad instalada subutilizada; entonces, el inversionista potencial se pregunta ¿para qué seguir creando capacidad

⁸ La capacitación laboral puede contribuir significativamente a flexibilizar la oferta de trabajo. Hubo avances en este último campo durante los años noventa. El porcentaje de la fuerza de trabajo capacitada mediante la franquicia tributaria SENCE aumentó desde un 4% en 1990, a un 8% en 1998. Sin embargo, sólo un 20% de las empresas hacía uso pleno de este beneficio y la distribución de su gasto era notoriamente regresiva.

productiva? Habitualmente, también, se reduce la inversión pública y ello tiende a desalentar adicionalmente la inversión privada⁹.

Hay dos conceptos de productividad que comúnmente son confundidos. Uno se refiere a cuánto se incrementa o se reduce la producción de un determinado conjunto de recursos porque varía su tasa de utilización. Cuando en el curso de un ciclo económico el producto cae bruscamente -en 14% como ocurrió en Chile en 1982- lo que desciende, en realidad, no es destrucción instantánea del PIB potencial sino que es caída de la tasa de utilización de los recursos. En un contexto de inestabilidad, esta forma de medir la productividad indica que el mismo trabajo y el mismo capital existente pasan a producir 14% menos que antes. Pero éstas son productividades que se recuperan reutilizando lo existente, cuando la etapa recesiva del ciclo es sucedida por la expansiva, aun cuando el volumen de recursos y la productividad potencial no registren cambios. El otro concepto de productividad alude a los esfuerzos de innovación, a una nueva combinación de recursos productivos y a mejoras en su calidad. Este segundo concepto de productividad es un determinante del crecimiento en el largo plazo.

Las economías con grandes altibajos tienden a desincentivar la difusión de la innovación tecnológica, porque la inestabilidad genera grandes pérdidas y también grandes oportunidades de beneficio fácil. Son períodos en los cuales, en general, las ganancias se logran a costa de las pérdidas de otros (en un juego de suma negativa). Si un empresario tiene periódicamente la oportunidad de ganar 10 ó 20% del capital invertido en una operación de corto plazo, es obvio que estará menos preocupado de mejorar, por la vía de complejas innovaciones tecnológicas, la productividad de su empresa al ritmo de 2 ó de 3% por año. Durante los ciclos económicos fuertes se abren grandes oportunidades de generar ganancias desproporcionadas como resultado de cambios bruscos en precios relativos, tanto de productos como de activos, sin necesidad de un esfuerzo de innovación empresarial enfocado hacia el largo plazo. Ocorre, entonces, que la inestabilidad de los procesos cíclicos favorece la despreocupación por la productividad de mediano y largo plazo: ¿para qué preocuparse constantemente de ir mejorando la calidad de lo que se produce, la forma en que se produce, el diseño de los productos y nuevas líneas de producción, si están abiertas estas otras oportunidades?

⁹ Se suele producir, además, una manifiesta insuficiencia de la inversión de empresas pequeñas y medianas nacionales. La corrección de este desequilibrio es lenta, y ha sido dificultada por los procesos de ajuste recesivo, pues el alza de tasas de interés por sobre niveles "normales" y la restricción de la demanda interna las afectan más intensamente que a las empresas grandes, que son más diversificadas y que pueden conseguir financiamiento por otras vías.

Evidentemente, la inestabilidad crea ambientes más propicios a la inversión especulativa que a la innovación tecnológica y a la inversión productiva.

III. REFLEXIONES FINALES

Las tendencias marcadamente regresivas de los cuatro quinquenios anteriores a 1990, tendieron a revertirse desde ese año en Chile, con las políticas implementadas deliberadamente por los dos gobiernos democráticos. Sin embargo, aunque se ha avanzado notablemente en la reducción de la pobreza e indigencia, luego de un progreso al inicio de los noventa, se observa un estancamiento en la distribución del ingreso, lo que plantea grandes desafíos para las autoridades.

La mejora distributiva estructural es una tarea de largo plazo, donde queda mucho por conocer. Se precisa, entre otros aspectos macro y mesoconómicos:

- i) Perfeccionar el manejo macroeconómico activo, para disminuir la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos, cuyos efectos son siempre regresivos: a) frente a los signos recesivos externos, aprovechar los espacios que ofrece una economía nacional bien manejada en periodos de auge, b) frente a la próxima reanudación de flujos, que sin duda la habrá, reactivar y perfeccionar la regulación de los flujos de capitales; reconstruir una política cambiaria activa que establezca las señales para el sector exportador, evitando los dos extremos de tipo de cambio fijo o libre; y establecer una política fiscal sistemáticamente anticíclica.
- ii) Seguir reduciendo filtraciones (elusiones) legales y las evasiones ilegales que atentan contra la equidad tributaria.
- iii) Implementar sistemáticamente la reforma educacional, mejorando y homogeneizando su calidad, perfeccionando programas y a los docentes, con el correspondiente financiamiento.
- iv) Dar un gran salto en la cantidad, funcionalidad y eficiencia de la capacitación laboral, avanzando así en la flexibilización y adaptabilidad de la oferta de los trabajadores. Es la forma progresiva de flexibilizar al mercado y es crucial para crecer con equidad. Una tarea prioritaria sería poner en marcha un ambicioso *Programa Nacional de Capacitación Laboral*, con la participación de organizaciones empresariales y sindicales, municipalidades y ONG, liderados por el gobierno.
- v) Elevar significativamente las oportunidades de acceso de la PYME al financiamiento interno de largo plazo, a la tecnología, a la capacitación

empresarial y laboral, a mercados internos más estables, y a mercados externos más accesibles.

- vi) Reforzar el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, con mayor valor agregado. La consolidación de los procesos de integración latinoamericana (superando los graves tropiezos actuales), 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 el desarrollo nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Agosin, M. R., "Entrada de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa", en Ffrench-Davis y Reisen, 1998.
- Beyer, H., "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65, Santiago, 1997.
- Bravo, D. y D. Contreras. *La distribución del ingreso en Chile, 1990-96: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1999.
- CEPAL. "Evolución reciente de la pobreza en Chile", (LC/R.1773), Santiago, 1997.
- Contreras, D. y J. Ruiz-Tagle V., "¿Cómo medir la distribución de ingresos en Chile?". *Estudios Públicos*, N° 65, Santiago, 1997.
- De Gregorio, J. y O. Landerretche, "Equidad, distribución y desarrollo integrador", en Cortázar y Vial (eds.), *Construyendo opciones*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Santiago, 1998.
- Feres, J. C., "Evidencia empírica en torno a la medición de la desigualdad: algunas advertencias metodológicas", manuscrito, CEPAL, 2001.
- Ffrench-Davis, R., *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, Santiago, 1999.
- _____, *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, segunda edición, Santiago, 2001.
- Larrañaga, O., "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile", en R. Ffrench-Davis y B. Stallings, eds., desde 1973, LOM Ediciones, Santiago, 2001.
- MIDEPLAN, "Resultados de la VII encuesta de caracterización socioeconómica nacional, CASEN 1998", *Documenta* N° 1, Santiago, julio, 1999.
- Mouckeborg, F., *Jaque al subdesarrollo ahora*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1998.
- PNUD, *Desarrollo humano en Chile-1998: las paradojas de la modernización*, Naciones Unidas, Santiago, 1998.
- _____, *Desarrollo humano en Chile-2000*, Naciones Unidas, Santiago, 2000.
- Raczynski, D., "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena", en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN/UNICEF, Santiago, 1995.
- Rodrik, D., "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", *Revista de la CEPAL* 73, abril, 2001.
- Ruiz-Tagle V., J., "Chile: 40 años de desigualdad de ingresos", Tesis para optar al grado de Magister en Economía, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1999.
- Torche, A., "Distribuir el ingreso para satisfacer las necesidades básicas", en F. Larraín (ed.), *Desarrollo económico en democracia: proposiciones para una sociedad libre y solidaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1987.