

CUARTA PARTE

LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

CAPÍTULO VIII

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA*

El tema de la distribución del ingreso se ha reactivado fuertemente en Chile. Ello es saludable, pues los problemas no se pueden comprender y resolver si su existencia no se reconoce. Al margen de la efectividad de los esfuerzos 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. Predomina una evidente falta de equidad en la economía y en la sociedad chilena.

Ha habido cambios distributivos significativos a través de los últimos treinta años. La evidencia es irrefutable en el sentido de un deterioro pronunciado en los años setenta y ochenta, con aumento de la desigualdad y también de la pobreza. En los noventa, la pobreza se redujo marcadamente. En cambio, los antecedentes sobre distribución no son concluyentes. Alguna información, como la encuesta CASEN, da cierta mejoría respecto de los ochenta en los primeros años de los noventa, y luego una distribución relativamente estable. Otros antecedentes, como la encuesta de presupuestos familiares (EPF) del INE, entregan una mejora significativa entre 1988 y 1997. No obstante,

* Agradezco los útiles comentarios de David Bravo, Juan Carlos Feres, Osvaldo Larrañaga, Carlos Massad, Dagmar Raczyński, Jaime Ruiz-Tagle y Arístides Torche, las conversaciones con Harald Beyer, Guillermo García-Huidobro, Gunther Hinze, Oscar Landerretche, Pilar Romaguera, Jaime Ruiz-Tagle V., Daniel Titelman, Andras Uthoff y Humberto Vega, y la eficiente colaboración de Heriberto Tapia. En particular, agradezco la autorización de Juan Carlos Feres para utilizar antecedentes elaborados en Feres (2001). Por supuesto, todas las interpretaciones son de mi exclusiva responsabilidad.

muestran una distribución también significativamente peor que a fines de los años sesenta y un nivel de pobreza aún muy alto. Lo que es concluyente, entonces, es que i) en los noventa se detuvo la 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 Chile retrocedió en vez de avanzar hacia mayor equidad. La equidad es parte esencial de la modernización.

En este capítulo pasamos revista a los rasgos sobresalientes de la evolución distributiva en los últimos decenios. Ponemos énfasis en tres dimensiones. Dos estructurales, que son la necesidad de profundizar en la cantidad y calidad de la inversión en la gente, o capital humano, y fortalecer la inversión productiva y su asociación con el empleo productivo; ambos contribuyen a difundir la productividad a través de la sociedad, y así a ampliar las oportunidades a segmentos más amplios de la fuerza laboral. La tercera dimensión, a la que le damos una enorme importancia, es el logro de equilibrios macroeconómicos sostenibles; como se demuestra a través de este libro, 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 productiva disponible, evitar tipos de cambio y tasas de interés demasiado fluctuantes y desalineados, y un entorno macroeconómico favorable para la inversión productiva¹.

Enfatizamos, con fuerza, que los más grandes deterioros distributivos, así como la expansión de la pobreza, han estado asociados a desequilibrios macroeconómicos críticos: la

1 Como lo comprobamos en Ffrench-Davis (1999), América Latina se caracterizó en los noventa por fuertes desequilibrios de la macroeconomía en su sentido real. Chile fue una excepción notable en la primera mitad de los noventa, deteriorándose, en algún grado, la calidad de su entorno en los años siguientes.

hiperinflación de 1973, y las recesiones de 1975 y 1982. A ello se adicionan los casos de "equilibrios" macroeconómicos logrados 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, aunque muy moderada en comparación con 1975 y 1982, representó un traspie grave, con costos sociales, económicos y políticos. La distribución per cápita por hogares empeoró en 1999-2001 con respecto a los noventa, aunque aún es menos desigual que en los ochenta (Larrañaga, 2001). Hemos argumentado que 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).

1. TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN 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.

La definición de pobreza 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" (CEPAL, 1997, recuadro 1); ella marca la frontera entre pobres y no pobres en la encuesta CASEN en Chile. La definición no nos dice cuán menos pobres son los muchos que salieron de esa categoría entre 1987 y 1998, y los que retornen en 1999. No es un indicador de distribución, aunque evidentemente la CASEN provee mucha información valiosa para diversos indicadores de distribución y para la caracterización de la pobreza y los puntos estratégicos para enfrentarla (De Gregorio y Landerretche, 1998).

La distribución del ingreso es mucho más difícil de medir, en particular los extremos más pobres y más ricos. A su vez, aun

cuando las cifras disponibles fuesen correctas, también hay muchas formas alternativas de organizar la información. Por ejemplo, por ingresos o por gastos del hogar o por miembro del hogar; y las diferencias en los resultados son notables². Una vez clasificada la información, también hay diversas maneras de medir la distribución; existen numerosos indicadores, algunos más crípticos (como el tradicional Gini) y otros, muy simples, como la razón entre la participación del decil o quintil más rico y el más pobre. Este último indicador es de uso bastante común; adolece del defecto que no considera qué sucede en el 60 u 80% de sectores medios y da mucho peso al papel que juega el tramo más rico cuya medición es muy defectuosa.

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 limitada³. 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.

El debate sobre qué variables determinan la distribución y

2 Ajustar por número de miembros del hogar es recomendable, pero surgen dos problemas complejos que se deben afrontar: las necesidades de gasto varían con la edad (lo que se puede intentar corregir trabajando con un "adulto equivalente" como unidad de cuenta) y hay "economías de escala" en el hogar (Contreras y Ruiz-Tagle V., 1997).

3 Hay una encuesta CASEN para 1985 cuya base de datos no está disponible. Un análisis interesante sobre esta encuesta, que dio origen a la constatación de que había 5 millones de pobres en Chile, destacada durante los meses previos al plebiscito de 1988, se presenta en Torche (1987).

su evolución está también abierto. Hay investigaciones, interpretaciones y propuestas de política recientes basadas en los antecedentes que proveen las mismas encuestas. Aquí mencionaremos cuatro variables fuertes, que a su vez son resultado de las estructuras socioeconómicas y de las políticas públicas.

Primero, el nivel de ingresos está relacionado muy positivamente con los años de escolaridad. No obstante, hay dos calificaciones a esta relación, que tienen profundas implicancias para la política pública en esta área específica. Por una parte, la calidad de la educación y la adecuación de la oferta a la demanda por capacidades son claves (Bravo y Contreras, 1999; Larragaña, 2001). Ello lo ilustra el hecho de que, si bien el trabajador medio tenía 3,5 años de mayor escolaridad en 1992 que en 1970 (Hofman, 1999), la remuneración promedio era similar, después de estar deprimida en los años intermedios. Por otra parte, la escolaridad se mide basándose en los años de educación regular, sin considerar la capacitación durante la vida laboral. La capacitación es esencial para poder fortalecer la productividad de los trabajadores con escolaridad baja o de una calidad disfuncional para la actual demanda por trabajo.

Segundo, el aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral es un factor muy determinante en la reducción de la pobreza familiar. Datos elaborados por Beyer (1997), sobre la base de la CASEN 1994 y el Censo de Población de 1992, muestran que en el quintil de hogares más pobres, sólo un quinto de las mujeres forma parte de la fuerza laboral; en el quintil V, o más rico, lo hace la mitad de las mujeres; 57% de las mujeres con 13 o más años de educación participa en la fuerza laboral, en tanto que menos de 14% de las con 3 o menos años de escolaridad aparece como activa. La participación laboral de la mujer es determinante del porcentaje de miembros del hogar remunerados; éstos son 22% en el quintil inferior y 51% en el superior, con una progresión casi lineal en los tramos intermedios. Mejorar las oportunidades y facilidades (tales como salas cuna) para el trabajo de las mujeres de menores ingresos es decisivo para aumentar la equidad.

Tercero, el desempleo es otra variable muy influyente. La tasa de desocupación del quintil I era diez veces la del quintil V en la CASEN 1998; la sensibilidad ante el ciclo económico es muy alta, incluso frente a fluctuaciones moderadas como las de los noventa. En el quintil I, la desocupación de 22%, en 1990, se redujo a 14 y 15%, en 1992 y 1996, respectivamente, elevándose a 28% en 1998 (MIDEPLAN, 1998). El desempleo también es notablemente mayor entre los jóvenes y en la población con menor escolaridad. En consecuencia, las políticas que fortalezcan la demanda por trabajo y que generen una oferta más flexible, capaz de adecuarse a los cambios tecnológicos, juegan un papel muy significativo para mejorar la distribución de oportunidades: las principales políticas son la estabilidad macroeconómica sostenible, la formación vigorosa de capital físico y la inversión creciente en la capacitación laboral.

Cuarto, el gasto social tiene una incidencia progresiva, representando una proporción creciente del bienestar de los pobres en los noventa.

a) El récord histórico hasta 1973

Al inicio de los años setenta, Chile se situaba entre los países de América Latina con mayor desarrollo social. El nivel educacional, el sistema nacional de salud, la organización para la construcción de viviendas populares y un programa masivo de alimentación para escolares eran de los más adelantados de la región. Asimismo, se había desarrollado un amplio segmento de clase media, aunque concentrado inicialmente en las áreas urbanas. El progreso se extendió también a los obreros organizados sindicalmente y al sector rural, fenómeno asociado a la reforma agraria realizada entre 1965 y 1973 (Ffrench-Davis, 1973).

Los mencionados avances fueron el fruto de un proceso continuo, que tomó fuerza durante los años veinte, y que se intensificó con los gobiernos radicales entre 1939 y 1952, y luego con los Presidentes Ibáñez, Alessandri, Frei y Allende (1952-73).

No obstante los avances sociales registrados en los años cincuenta y sesenta, la distribución existente hacia 1970 era consi-

derada claramente insatisfactoria. Por ello, en los partidos de centro e izquierda se postulaban diversas propuestas para mejorar la situación distributiva. Varias de ellas se pusieron en práctica durante el gobierno del Presidente Allende. De este modo, los ingresos laborales (salarios mínimos y medios) y el gasto social (pensiones, asignaciones familiares, presupuestos de educación y salud, etc.) se incrementaron masivamente en 1971, aunque de una manera evidentemente no sostenible. El desborde inflacionario de 1972-73 con tasas anuales superiores a 200% y 600%, respectivamente, involucró drásticos retrocesos distributivos, en varios de estos frentes, respecto de 1970 (véase el cap. I).

b) 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. Sin embargo, en la segunda mitad de los ochenta, la cobertura descendió a 95%, 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 1989.⁴

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

4 Cifras de *Anuarios Estadísticos* de la CEPAL, sobre la base de antecedentes oficiales de Chile.

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 (Hirschman, 1994; Monckeberg, 1998; Raczynski y Oyarzo, 1981) .

Otros indicadores, en cambio, muestran un desempeño negativo (véase el cuadro VIII.1). 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, aplicándose niveles inferiores para aprendices, los menores de 21 años (posteriormente rebajado a 18 años) y los mayores de 65. Del mismo modo, las asignaciones familiares, que habían jugado un papel progresivo, creciendo continuamente en importancia hasta inicios de los años setenta (Ffrench-Davis, 1973), después de 1974 experimentaron un persistente descenso, hasta situarse, en 1989, 72% por debajo del nivel de 1970.

El gasto público en salud, educación y vivienda por habitante también decreció. La magnitud de la baja de esos tres componentes alcanzó a 22% respecto de 1970.⁵ No puede dejar de mencionarse el notable deterioro sufrido por el Servicio Nacional de Salud. Sólo el gasto previsional muestra un aumento, asociado a un número creciente de pensionados. Sin embargo, hubo

5 El gasto público se financia con el aporte fiscal, las contribuciones de los beneficiarios y variaciones de pasivos. Una fuerte divergencia entre cifras oficiales y "corregidas" de gasto social en los años setenta se aborda en Marshall(1981).

Cuadro VIII.1
Salarios, asignación familiar y gasto social público, 1970-2000
 (índices reales, 1970 = 100)

| | Remuneraciones (1) | Ingreso mínimo (2) | Asignación familiar (3) | Gasto social público per cápita | | |
|------|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------|--------------|
| | | | | Educación (4) | Salud (5) | Total (6) |
| 1970 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1980 | 89,0 | 130,0 | 81,6 | 88,6 | 82,3 | 90,1 |
| 1981 | 96,8 | 135,7 | 80,9 | 92,1 | 74,7 | 97,5 |
| 1985 | 83,2 | 86,1 | 54,6 | 76,0 | 64,0 | 90,5 |
| 1986 | 84,6 | 82,1 | 45,7 | 71,5 | 62,5 | 86,9 |
| 1987 | 84,3 | 77,1 | 38,1 | 65,7 | 61,5 | 84,7 |
| 1988 | 89,8 | 82,3 | 33,2 | 64,1 | 70,4 | 86,0 |
| 1989 | 91,6 | 91,8 | 28,4 | 62,5 | 69,6 | 83,7 |
| 1990 | 93,3 | 98,0 | 33,7 | 58,8 | 65,3 | 81,6 |
| 1991 | 97,8 | 107,2 | 41,4 | 64,7 | 75,7 | 87,8 |
| 1992 | 102,2 | 112,2 | 42,4 | 73,1 | 87,0 | 95,4 |
| 1993 | 105,9 | 117,7 | 43,2 | 78,2 | 95,9 | 102,9 |
| 1994 | 110,7 | 122,1 | 43,9 | 83,9 | 104,0 | 107,4 |
| 1995 | 118,3 | 127,5 | 45,3 | 92,3 | 106,7 | 113,9 |
| 1996 | 123,2 | 133,0 | 47,2 | 102,7 | 114,3 | 123,2 |
| 1997 | 126,1 | 137,8 | 49,7 | 111,6 | 119,4 | 128,1 |
| 1998 | 129,5 | 146,2 | 51,9 | 122,6 | 127,5 | 135,7 |
| 1999 | 132,6 | 159,6 | 53,3 | 129,4 | 129,6 | 144,3 |
| 2000 | 134,4 | 170,4 | 53,7 | 138,4 | 138,5 | 151,0 |

Fuentes: INE y Jadresic (1990) para remuneraciones; Cortázar y Marshall (1980) para IPC corregido; Cabezas (1988) y Dirección de Presupuestos (desde 1986) para gasto social.

Col. (1), Índice General de Remuneraciones hasta abril de 1993 y, posteriormente, índice de Remuneraciones por hora; el índice de costo de la mano de obra creció 4,8% menos entre abril 1993 y diciembre 2000. 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. (6) incluye gastos en educación, salud, vivienda y previsión. Todos son promedios de cada año.

una mayor focalización de una parte (minoritaria) del gasto social en los más pobres, lo que habría paliado parcialmente la caída de sus ingresos laborales⁶. 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 (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990); 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.

6 Otras veces, la mala focalización resultó en el empeoramiento de la situación de las clases media y baja. Un ejemplo es el sistema universitario donde, luego de la eliminación del acceso gratuito, no se desarrolló un sistema amplio y eficiente de becas.

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, realizadas en el Gran Santiago⁷. 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 más acentuado cuanto más pobre es el sector de la población (véase el cuadro VIII.2). Por ejemplo, el 40% más pobre de los hogares (quintiles I y II) perdió participación: de 19,4% en 1969 cayó 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. Además, éste es el único quintil cuyo nivel de gasto real por familia se elevó entre 1969 y 1988.

Cuadro VIII.2
Distribución del gasto por hogares, 1969, 1978 y 1988
(porcentajes sobre el total)

| Quintil | Ordenados según gastos 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 |

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

⁷ 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

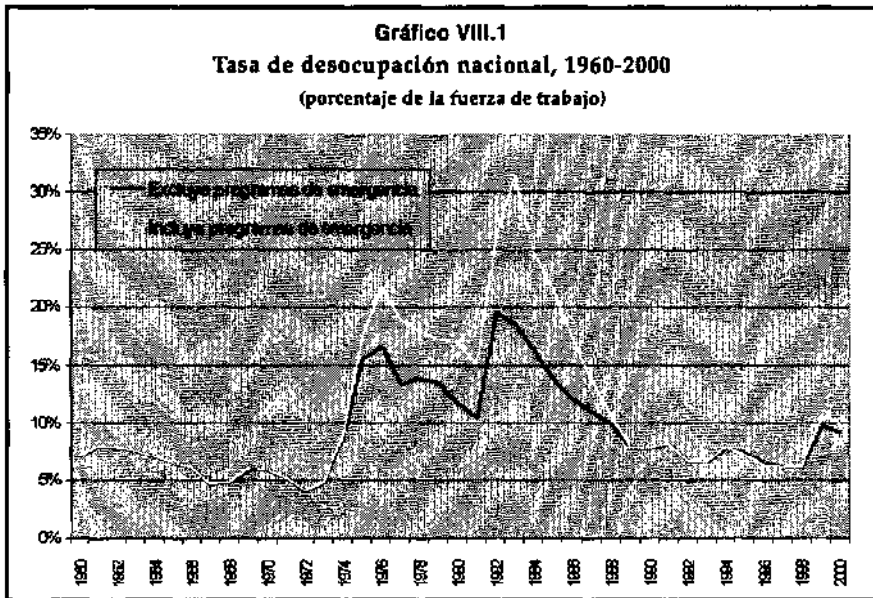
Estos antecedentes sobre la distribución del gasto indican que el segundo ciclo del gobierno de Pinochet (1982-89) también fue regresivo, acentuándose así la concentración de la riqueza y del ingreso observada durante el primer ciclo, correspondiente a 1974-81.⁸ Antecedentes de la encuesta de empleo de la Universidad de Chile, también para el Gran Santiago, muestran, asimismo, un deterioro de la distribución del ingreso, aunque de diferente intensidad y con grandes fluctuaciones año a año. Entre 1974 y 1987 se observa un persistente empeoramiento, sólo detenido durante el auge de 1977-80, culminando con 1987 como el año de peor distribución, sea medida por el Gini o por la razón quintil V/quintil I (Ruiz-Tagle V., 1999).

Hemos examinado, en el capítulo II, la responsabilidad que le cupo a varias de las reformas y políticas del gobierno militar en el agravamiento de las severas crisis enfrentadas por Chile. El enfoque dogmático que imperó en su ejecución, particularmente en su primera mitad, acentuó la vulnerabilidad frente a shocks externos y agravó las pérdidas que generan. Dentro de las consecuencias de las recesiones, destaca el prolongado desempleo predominante en el país (véase el gráfico VIII.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 740 mil (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)⁹; esto es, un total de 31,3%. Más tarde,

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).

- 8 Los años de las encuestas no coinciden exactamente con los de los ciclos que fueron 1974-81 y 1982-89.
- 9 Aunque el diseño inicial de los programas de empleo indicaba una jornada semanal de sólo 15 horas, en la práctica, se exigió un trabajo de tiempo completo. El salario, por su parte, se limitó a sólo una fracción del ingreso mínimo, llegando a estar por debajo de un tercio de éste y sin protección previsional. El subsidio de desempleo era prácticamente inexistente, aunque el PEM funcionó en parte como un subsidio a cambio de un aporte de trabajo. El ingreso del POJH (para jefes de hogar) fluctuó entre 1,6 y 2 veces el ingreso del PEM (Frenché-Davis y Raczynski, 1990, cuadro A.13).

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, junto con el debilitamiento de los instrumentos de apoyo públicos, es comprensible el deterioro registrado en las condiciones de vida de amplios sectores de la población.



Fuente: INE y Jadresic (1986); promedios anuales.

c) Distribución del ingreso y pobreza en el retorno a la democracia, 1990-2000

Desde 1990 se pueden distinguir tres subperíodos, con diferentes resultados socio-económicos. Los primeros años, con mejoras de remuneraciones, salario mínimo, empleo y gasto social; en un esfuerzo de recuperación de lo perdido en los dos decenios anteriores; cubre el gobierno de Aylwin y parte del de Frei. Segundo, desde 1996 los salarios crecieron más lentamente y la reducción de la pobreza se moderó entre 1996 y 1998, pero diversos indicadores socio-económicos siguieron progresando. Tercero, la situación se revirtió en 1999 en cuanto al empleo, con

un alza drástica de la desocupación. Sin embargo, el salario mínimo, fijado por la autoridad, subió fuertemente, en un programa trianual para 1998-2000. Asimismo, los ingresos de profesores y médicos y las pensiones de cargo público fueron objeto de ajustes especiales, que naturalmente elevaron el gasto fiscal. La preocupación de las autoridades por el equilibrio fiscal implicó que todos estos reajustes contaran con un financiamiento tributario.

El retorno a la democracia trajo de vuelta una preocupación mayor, de parte del Estado, por los temas de equidad y pobreza, entendiéndose que, junto con los esfuerzos para conseguir equilibrios macroeconómicos, era necesario perseguir equilibrios macrosociales. 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 complementarios sobre los ingresos de capitales volátiles jugó un papel determinante (véase el cap. IX; y Ffrench-Davis, 1999, cap. VIII.C).

Fruto del conjunto de políticas fue un crecimiento significativo de las remuneraciones reales medias, que en el 2000 superaban en 34% el nivel de 1970 y en 47% el deprimido monto de 1989; un salario mínimo 86% mayor que el de 1989, y reajustes en asignaciones familiares que han significado recuperar parte del terreno perdido durante los años ochenta (véase el cua-

dro VIII.1); la tasa de desempleo también exhibió una mejora significativa, promediando 7,3% en los noventa, en comparación con 18,1% en 1974-89 (véanse el cuadro I.1 y el gráfico VIII.1) y 7,9% en 1989. 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 10,2% en el deprimido 1999-2000.

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 hasta 1998. En 1987, los chilenos, en condición de pobreza, representaban 45,1% de la población¹⁰. Las sucesivas mediciones de la encuesta CASEN, referidas en el cuadro VIII.3, dan cuenta del significativo proceso logrado, disminuyendo en el 2000 a 20,6%. La velocidad del progreso se redujo desde 1998, asociada al ajuste recesivo iniciado entonces.

Cuadro VIII.3
Población en condición de indigencia y pobreza, 1987-2000
(porcentaje)

| | 1987 | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Indigentes | 17,4 | 12,9 | 8,8 | 7,6 | 5,8 | 5,6 | 5,7 |
| Pobres no indigentes | 27,7 | 25,7 | 23,8 | 19,9 | 17,4 | 16,1 | 14,9 |
| Total de pobres | 45,1 | 38,6 | 32,6 | 27,5 | 23,3 | 21,7 | 20,6 |

Fuente: MIDEPLAN, datos nacionales de la Encuesta CASEN.

La reducción de la pobreza es evidente en los noventa. ¿Qué pasa con la distribución del ingreso? El resultado es más difuso y con ciertas contradicciones: varios antecedentes muestran mejo-

10 Estudios previos, con el mismo indicador de pobreza pero con metodologías no totalmente comparables indican que 17% de los hogares eran pobres en 1969, elevándose a 45% en 1985 y a 38% en 1987 (Altimir, 1979; CEPAL, 1991). La cifra de hogares pobres, para 1987, es consistente con el 45% de población pobre según la CASEN 1987.

ras y otros indican cambios no significativos o constancia; hay predominio de un cambio positivo en los primeros años e inflexión posterior según algunas 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. En consecuencia, se requiere un gran esfuerzo nacional para corregirla.

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, cuyos primeros resultados se publicaron en 1999 (INE, 1999). Estos resultados no son comparables con la serie de tres encuestas anteriores, debido a diferencias metodológicas¹¹. Estas diferencias destacan la importancia de ser extremadamente cuidadoso en el procesamiento y comparación de encuestas. Por ejemplo, la misma encuesta de 1997 da para el quintil I participaciones de 3,93% del gasto por hogar, sin alquiler imputado, ordenado según gasto por hogar, y de 8,80% del mismo gasto más alquiler imputado, ordenado según ingreso per capita. Asimismo, 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 en los setenta y ochenta. Por el contrario, ante variaciones moderadas, como 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 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 0,5 y 1,5 puntos, entre 1988 y 1997, y le imprime un signo positivo o refuerza el cambio distributivo registrado entre

11 Estas tres encuestas están clasificadas por hogares según nivel de gasto pagado, excluyendo 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.

Cuadro VIII.4
Gran Santiago: Distribución del gasto y del ingreso de los hogares, por quintiles
 (porcentajes)

| Quintiles | Distribución del gasto de los hogares | | | | Distribución del ingreso de los hogares | | | | Distribución del gasto de los hogares | | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|--------|-------------------------------------|--------|---|--------|---------------------------------------|--------|---------------------------------------|--------|---------------------------------------|--------|
| | ordenados según gasto por hogar | | ordenados según gasto per cápita | | ordenados según ingreso por hogar | | ordenados según ingreso per cápita | | ordenados según ingreso por hogar | | ordenados según ingreso per cápita | |
| | Sin AI | Con AI | Sin AI | Con AI | Sin AI | Con AI | Sin AI | Con AI | Sin AI | Con AI | Sin AI | Con AI |
| EPF 1987/88 | | | | | | | | | | | | |
| I | 4,3 | 4,9 | 5,9 | 6,4 | 3,1 | 3,8 | 4,0 | 4,8 | 6,5 | 6,3 | 7,7 | 7,6 |
| II | 8,2 | 8,6 | 9,6 | 10,2 | 6,4 | 7,0 | 7,9 | 8,6 | 9,0 | 9,3 | 10,7 | 10,8 |
| III | 12,6 | 12,8 | 13,5 | 13,6 | 10,6 | 11,1 | 11,2 | 11,8 | 13,2 | 13,2 | 13,5 | 13,9 |
| IV | 20,2 | 20,1 | 19,9 | 19,8 | 18,4 | 18,6 | 18,3 | 18,6 | 20,3 | 20,0 | 19,8 | 19,4 |
| V | 54,8 | 53,6 | 51,2 | 50,0 | 61,6 | 59,5 | 58,6 | 56,2 | 51,0 | 51,1 | 48,4 | 48,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| QV/QI | 12,7 | 10,9 | 8,7 | 7,8 | 19,9 | 15,7 | 14,7 | 11,7 | 7,9 | 8,1 | 6,3 | 6,4 |
| Gini (1) | 0,45 | 0,44 | 0,40 | 0,39 | 0,52 | 0,49 | 0,48 | 0,45 | 0,40 | 0,40 | 0,36 | 0,36 |
| EPF 1996/97 | | | | | | | | | | | | |
| I | 3,9 | 5,1 | 5,4 | 6,7 | 3,8 | 4,8 | 5,2 | 6,3 | 6,4 | 6,7 | 8,3 | 8,8 |
| II | 7,9 | 8,9 | 9,1 | 10,4 | 7,7 | 8,5 | 8,8 | 10,0 | 10,2 | 10,6 | 11,6 | 12,3 |
| III | 12,4 | 13,1 | 13,4 | 14,2 | 11,9 | 12,5 | 12,7 | 13,6 | 13,6 | 14,0 | 14,1 | 14,7 |
| IV | 20,1 | 20,2 | 20,9 | 20,4 | 19,5 | 19,7 | 19,7 | 19,5 | 20,4 | 20,4 | 20,2 | 19,9 |
| V | 55,6 | 52,8 | 51,2 | 48,4 | 57,1 | 54,5 | 53,6 | 50,6 | 49,5 | 48,2 | 45,9 | 44,3 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| QV/QI | 14,3 | 10,4 | 9,5 | 7,2 | 15,0 | 11,4 | 10,3 | 8,0 | 7,7 | 7,2 | 5,5 | 5,0 |
| Gini (2) | 0,46 | 0,43 | 0,41 | 0,37 | 0,47 | 0,44 | 0,43 | 0,39 | 0,39 | 0,37 | 0,34 | 0,31 |
| Relación de Gini (2)/(1) | 1,02 | 0,98 | 1,03 | 0,97 | 0,92 | 0,90 | 0,90 | 0,87 | 0,96 | 0,92 | 0,93 | 0,87 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de la IV y V Encuesta de Presupuestos Familiares. Cifras preliminares.

Tomado de Ferris (2001).

AI = Alquiler imputado por uso de vivienda propia.

ambas encuestas (cuadro VIII.4); 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, ope-

rar con datos per cápita resulta más preciso que con los datos por hogar¹². Por lo tanto, nos inclinamos por la opción técnica de usar cifras per capita y con alquiler imputado. En las seis formas diferentes de clasificar la información con alquiler imputado, presentadas en el cuadro VIII.4, se constata una mejor distribución en 1997 que en 1988. El cuadro VIII.4 presenta, además, seis casos de cifras sin alquiler imputado; en ellas, hay dos casos donde el Gini y la razón quintil I/quintil V muestran un empeoramiento, mientras los cuatro casos restantes muestran una mejor distribución en 1997¹³. En consecuencia, el conjunto de antecedentes se inclina fuertemente hacia mostrar una mejora distributiva entre ambas encuestas.

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 significativa en los noventa (promedio de 16,3 en 1991-97) respecto de los ochenta (promedio de 20,3 en 1982-90). Es también mejor que en los setenta (17,1 en 1976-81) aunque la diferencia no es estadísticamente significativa. Sin embargo, a pesar de la mejoría en los noventa, la distribución del ingreso todavía es significativamente más concentrada que en los sesenta (13,4)¹⁴.

Con cautela se puede afirmar que en los años noventa se habría recuperado una parte del deterioro de los ochenta, accr-

12 Estamos conscientes de que sería más correcto trabajar con "adulto equivalente" (véase la nota 2), pero los antecedentes disponibles no lo permiten.

13 La información recopilada en la encuesta de 1997, muestra una tasa muy elevada de endeudamiento del quintil I, con gastos que exceden en un tercio su ingreso. Se registra endeudamiento en los deciles 1 a 7 y ahorro en los deciles 8 a 10 (INE, 1999, cuadro 11).

14 Las cifras corresponden a una clasificación según los ingresos per capita del hogar. La fuente (Ruiz-Tagle V., 1999), también entrega datos de ingreso total familiar e ingreso per capita ajustado por economías de escala y por adulto equivalente (véase también Banco Mundial, 1997). El ranking para los promedios de los subperíodos en que hemos agrupado la información es similar en las tres clasificaciones. Los resultados son también similares si se usa el coeficiente GINI. No obstante, hay mucho "ruido" en las observaciones anuales. Asimismo, tal como en la EPF, hay fuertes diferencias en los niveles de los coeficientes según el criterio de ordenación de los antecedentes.

cándose a la distribución registrada a fines de los setenta. Por consiguiente, el fuerte retroceso constatado en los setenta seguiría totalmente vigente.

Hasta 1992, 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 un retroceso hacia fines del decenio. 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, en la mayoría de los casos, del quintil I) y una caída 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 un 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; ello se repite en la del 2000. No obstante, el balance general es una mejora de los noventa respecto de la muestra de 1987.

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 deterioro desde 1996-97, luego de importantes mejoramientos en la primera parte de los años noventa; el deterioro desde antes de la recesión se explica en parte porque 1996-97 fueron años de auge desequilibrador (con el déficit externo más que duplicándose respecto del primer quinquenio de los noventa; véase cap. IX). A éste lo podemos interpretar como un auge no sostenible del gasto, con macroprecios fuera de línea, liderados por un volumen de ingresos de capitales insostenible. Estos capitales naturalmente llegan en fuerte proporción a sectores de altos ingresos, incluidos los "asalariados" en esos tramos; 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). El deterioro en 1998-2000 responde al impacto regresivo de la brecha recesiva vigente en esos años.

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 3,1% en 1996-98 y 1,9% en 1999-2000 versus 4,9% en 1991-95), y el desempleo exhibió un deterioro ya en 1998, que se intensificó en 1999-2000¹⁵.

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; Bravo y Marinovic, 1998; 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; Ffrench-Davis, 1999, cap. VII). 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 ser el retroceso en la política

15 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 el trienio y la tasa de inversión decreció 14% entre 1998 y 2000 (alrededor de 5 puntos del PIB), lo que dejó una huella regresiva persistente en el mercado laboral.

macroeconómica en 1996-97, el debilitamiento relativo en la regulación de los ingresos de capitales de corto plazo y la elevación del déficit externo. La sostenibilidad macroeconómica se deterioró desde 1996 (véase el capítulo IX); Chile se tornó así, nuevamente, más vulnerable, situación en que ha debido enfrentar la crisis asiática, con evidentes efectos regresivos sobre el empleo y la pobreza desde fines de 1998.

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 cuyo producto emerge a largo plazo.

Como se aprecia en el cuadro VIII.1, 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. La distribución del ingreso mejora considerablemente si se corrige por los aportes públicos, 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 59% en 1994 y a 75% en 1996; estas cifras 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 ellos, y no sólo a un mayor gasto¹⁶. De allí la necesi-

16 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 Servicios de Salud. En 1990 las remuneraciones estaban extremadamente desalineadas con el mercado y bajo el mínimo requerido para un funcionamiento más eficiente. Desafortunadamente, luego del deterioro de la calidad de los servicios, 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.

dad de exigencias efectivas de productividad y mejor servicio a los beneficiarios.

Al inicio de este capítulo y en el capítulo I señalábamos la insatisfacción con los desequilibrios macrosociales existentes hacia 1970. En la actualidad, aun cuando haya mejorado la distribución del ingreso en los noventa, los antecedentes disponibles indican que sería aun peor que en 1970. Esta es una base para la gran insatisfacción predominante, y para fortalecer la acción y su eficacia.

2. FACTORES QUE DETERMINAN LA POBREZA Y LA CONCENTRACIÓN

a) El papel de las reformas

Las reformas económicas aplicadas en Chile en los años setenta y ochenta tuvieron repercusiones notables en el campo social. El cambio de las condiciones estructurales, que significó un giro desde una economía con fuerte presencia estatal a una liderada por la libre acción de los mercados, implicó muchas alteraciones en la distribución del bienestar de la población. Por una parte, hubo fuertes efectos directos negativos sobre diversos indicadores sociales, producto del paso de un modelo que consideraba a la distribución del ingreso y lucha contra la pobreza como objetivos de primer orden, a uno que concentró sus metas en la neutralidad de sus políticas. Por otra, la aplicación extrema de los principios neoliberales y la omisión de consideraciones sobre la heterogeneidad de los agentes, la segmentación y fallas de los mercados, se tradujeron en costosos procesos de ajuste y severas recesiones, en un marco caracterizado por una escasa inversión productiva y un alto desempleo (véanse el cap. I; y Ffrench-Davis, 1999, cap. I). Así, estas políticas tuvieron un impacto negativo indirecto sobre una población desprotegida. Por esto, no son extraños el evidente empeoramiento de la distribución del ingreso y los altos niveles de pobreza que predominaron durante el gobierno de Pinochet.

Dentro del marco de reformas, una de las mayores transformaciones se ubicó en el campo fiscal. En 1975 se realizó un cambio del sistema tributario. La reforma impositiva incluyó la

eliminación de gravámenes sobre la riqueza y las ganancias de capital y una reducción substancial de la carga tributaria sobre las utilidades. Por otro lado, se adoptó un impuesto al valor agregado (IVA), suprimiéndose las exenciones existentes para los bienes de consumo básico¹⁷. El objetivo de estos cambios era reducir la carga impositiva y concentrarla en impuestos más "neutrales y eficientes", dejando en un segundo plano el criterio de progresividad.

El gasto público, como porcentaje del PIB, fue reducido en más de un cuarto con relación a fines de los sesenta, luego de haber crecido exageradamente en 1972-73. Hubo una dramática caída de la inversión pública, que disminuyó en más de la mitad como porcentaje del PIB entre 1970 y 1979. También cayó el apoyo público a actividades productivas privadas, en subsidios y provisión de infraestructura. El gasto social aumentó su participación dentro del gasto público total, aunque, como ya se documentó, en términos per cápita cayó: en 1981 era inferior a lo registrado en 1970, con una reducción de 8% en educación, 25% en salud y 30% en vivienda, todo medido en términos reales (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990). La caída persistió hasta 1990.

También, a mediados de los setenta, se produjo la privatización de gran parte de los medios de producción poseídos por el Estado. El proceso fue conducido en medio de una recesión interna y tasas de interés internas extremadamente altas. Por este motivo, pocos grupos privados tuvieron acceso a su compra, en particular aquéllos con mayor disponibilidad de créditos externos, reforzándose así la concentración de la propiedad (véanse caps. II y V; y Dahse, 1979).

Ya hemos analizado en el capítulo V que las reformas del mercado financiero, lejos de fortalecer la inversión productiva,

17 Es indudable que el reemplazo de los impuestos progresivos por un IVA sin exenciones fue regresivo en sí, y además fue acompañado por caídas en el gasto social. Ello no desvirtúa la eficiencia y alto rendimiento del IVA y el hecho de que un alza de tasa destinada a aumentar el gasto social es nítidamente progresiva.

se caracterizaron por tasas de interés reales muy altas, gran actividad financiera, con débil contribución a la generación de nueva capacidad productiva y con un desplazamiento del ahorro interno por el externo. Los flujos crecientes de capitales financieros encaminaron a la economía por una senda de gasto insostenible que condujo a la intensa crisis de 1982. El estado debió intervenir el sistema financiero para evitar su colapso; el costo de los subsidios resultantes significó una redistribución de riqueza con un sesgo marcadamente regresivo, que estuvo asociado a la reducción del gasto social y de la inversión pública en los ochenta, y contribuyó a prolongar la profunda recesión de los años posteriores a la crisis (véase la sección 2c). Recuérdese que recién durante 1988 se recuperó el PIB por habitante de 1981.

La legislación laboral experimentó también grandes cambios que impactaron negativamente a los trabajadores: el nivel y la cobertura del salario mínimo fueron reducidos, se facilitó el despido de trabajadores junto con la eliminación de los juzgados del trabajo (restablecidos en 1986). Los sindicatos fueron suspendidos en septiembre de 1973; más tarde, en 1979, fueron autorizados nuevamente, pero con atribuciones limitadas que impedían la negociación colectiva con sindicatos de otras empresas, restringían los derechos de los líderes sindicales y estimulaban la segmentación de estos grupos (Campero y Valenzuela, 1981; Cortázar, 1983). Junto con la represión política y la depresión económica, la legislación fue efectiva en reducir el poder de las organizaciones sociales y sus posibilidades para defender sus derechos. Estos factores institucionales aparecen como una importante causa de la informalización y del deterioro de la distribución del ingreso que caracterizaron los años de la dictadura (Bravo y Marinovic, 1998).

En los inicios de los años ochenta, se pusieron en marcha profundas reformas en la arquitectura de la seguridad social, abarcando al sistema de salud y al de pensiones. Hubo dos reformas estructurales de gran significación. Ellas tuvieron un impacto fuerte sobre el presupuesto fiscal, con evidentes efectos distributivos en el momento de la activación de las reformas.

Los cambios estructurales en la salud culminaron en la conformación de un sistema dual, con una parte pública que actúa mediante un Fondo Nacional de Salud (FONASA), y una parte privada, conformada por una red de instituciones de salud previsual (ISAPRES) que compiten entre sí, funcionando como compañías aseguradoras.

La salud se financiaba, en parte importante, con un impuesto a las remuneraciones. La reforma implicó inicialmente que 11% de los beneficiarios se trasladase al nuevo sistema de ISAPRES con 48% del rendimiento de la cotización de salud (Titelman, 2001). Al margen de cuál sea la calidad de la reforma, ese impacto fue evidentemente una "focalización" regresiva, y estuvo asociada a la profundización de la crisis del sistema de salud pública. En efecto, dentro de los 4 quintiles más pobres prima, en cobertura, el sistema de salud público, mientras que sólo en el quintil más rico, las ISAPRES cubren una proporción mayor que el FONASA¹⁸.

Del mismo modo, en 1981 iniciaron su actividad las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas, en lo que marcó el tránsito desde un sistema de reparto (que siguió existiendo para un grupo decreciente) a uno de capitalización individual. Hay diversas consecuencias distributivas. Por una parte, la reducción de jubilaciones prematuras (disponibles sólo para empleados más organizados) y la sujeción de pensiones altas a aportes previos también altos fueron claramente progresivas. Por otra parte, la reforma implicó una merma de los ingresos públicos, que a partir de 1981 pasaron a ser cotizados en las AFP. Como el sector público continuó con la responsabilidad de cubrir el financiamiento de las pensiones vigentes y de los que estaban por pensionarse en los años próximos, el déficit previsual

18 Otro punto relevante, en términos distributivos, es la discriminación de riesgo que se aplica en el sistema privado, en el sentido que la prima del seguro está relacionada con el riesgo de salud de la persona, lo que discrimina fuertemente contra la tercera edad, las mujeres jóvenes y, en general, los más necesitados de servicios de salud. Por ejemplo, es notable que si limitamos el análisis a los de 65 años o mayores, incluso en el quintil V el sector público atiende a la mayoría, un 56% (Titelman, 2001).

público se elevó desde 2% del PIB en 1980 a 7% en 1983-86. En un período recesivo, ello tensionó más las cuentas fiscales y contribuyó a la restricción del gasto social y a la desarticulación de la inversión en capital humano. Como se aprecia en el cuadro VIII.1, las caídas en el gasto social en educación y salud, entre 1980 (antes de las respectivas reformas) y 1987, fueron espectaculares. Con la reforma no se logró la captación de independientes o informales de menores ingresos. En tanto que 60% de la fuerza laboral cotizaba activamente en la seguridad social en 1974 (79% estaba afiliado), en 1988 ese porcentaje alcanzaba sólo a 55%; entre ambos años, la tasa había caído espectacularmente, situándose en 40% en 1982 (Arellano, 1989). Otra implicancia distributiva significativa es la concentración de poder en los dueños de AFP, quienes, al adquirir acciones con los fondos de los trabajadores, pasan a participar en la designación de los directorios de las empresas.

Por último, las reformas comerciales impulsadas desde mediados de los setenta, aparecen como un agente clave en la explicación de la evolución factorial del ingreso. Por una parte, significaron un gran impacto en la estructura productiva nacional (véase el capítulo III), lo que se tradujo en una apreciable disminución relativa (y muchas veces absoluta) del empleo en algunos sectores (particularmente intensa en la industria) acompañada de un dinamismo menor en los sectores en expansión (Valdés, 1992). El efecto fue reforzado por la apreciación cambiaria en 1979-82 y por el sesgo procíclico de las políticas macroeconómicas.

Con la apertura, se ha registrado un marcado aumento de la rentabilidad la educación superior que, como ya se señaló, afectó la distribución de los ingresos salariales premiando a la mano de obra calificada. Las fuerzas detrás de este cambio de precios relativos luego de las reformas, radican en un menor requerimiento de trabajadores no calificados, acelerado por la abrupta liberalización de importaciones junto a una baja tasa de inversión. Por otro lado, la creciente brecha salarial obedecería, parcialmente, a un contexto de creciente demanda por trabaja-

dores calificados, de naturaleza predominantemente exógena (originada en el sesgo del cambio tecnológico y transmitida por la creciente conexión comercial con el resto del mundo, que también exhibe mayor desigualdad salarial), y una composición inflexible de la oferta de trabajo¹⁹. Al mismo tiempo, la estructura productiva de los ochenta fue encabezada por un sector exportador intensivo en recursos naturales con baja contratación de trabajo no calificado, lo que mantuvo deprimida la demanda por este grupo, acentuando la desigual distribución salarial²⁰.

Las condiciones de concentración de las oportunidades de inversión en capital humano, con sólo una minoría de la fuerza de trabajo que logra superar los 12 años de escolaridad (que es la cota que marca el quiebre en la rentabilidad de los años de escolaridad), un esfuerzo de capacitación laboral débil y un sistema de educación superior cuya regresividad se acentuó con la disminución de los aportes fiscales a las Universidades en los ochenta y la pérdida de importancia de los centros públicos en relación con los privados, han actuado como un mecanismo de reproducción intergeneracional de inequidades históricas.

b) Factores cruciales

Las tendencias regresivas de los años ochenta no fueron exclusivas de Chile. En general, la distribución del ingreso se deterioró, los salarios reales decrecieron, y el nivel y calidad del empleo disminuyeron en América Latina. Algo similar sucedió en Esta-

19 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 (Benavente y Crespi, 1998).

20 Chile, como los demás países de América Latina, posee ventajas comparativas en la producción de bienes intensivos en recursos naturales. Su aprovechamiento con medios poco intensivos en mano de obra, implicaría un empeoramiento en la distribución del ingreso, al contrario de lo que ocurriría en otros países en desarrollo concentrados en la elaboración de bienes intensivos en trabajo, como los asiáticos (Fischer, 1991).

dos Unidos y Gran Bretaña en ese decenio, donde el cociente entre el quintil más rico y el más pobre se elevó. En Estados Unidos, el ingreso familiar de los pobres se redujo, en tanto que el del 10% más rico mejoró significativamente en los años ochenta (Krugman, 1990).

La distribución del ingreso y la pobreza se definen, en una proporción decisiva, en el proceso productivo mismo²¹. 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 macro-sociales.

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 neoliberal. Así se hace posible un mayor crecimiento con mayor generación de empleo y mejores remuneraciones. Detrás del hecho 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 ex-

21 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.

plicar 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 (aspecto que se discute luego en la subsección 2d). 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 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 globalización.

El otro 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.

c) 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 e inseguridad (PNUD, 1998; 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 comporta-

miento de la economía *real*. Esta estabilidad 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 (Ffrench-Davis y Reisen, 1998; 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 productiva? Puesto que la formación de capital no resulta prioritaria en una visión cortoplacista, habitualmente también se reduce la inversión pública y ello tiende a desalentar adicionalmente la inversión privada²².

Con ello se afecta negativamente el nexo entre el presente y el futuro; el vínculo se fortalece con el incremento de la inversión y de la productividad.

Hay dos conceptos de productividad. 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 descende, en realidad, es 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 pro-

22 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.

ducir 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. Es común que las investigaciones confundan estos dos conceptos (véanse artículos de diversos autores en Morandé y Vergara, 1997).

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 enfocada hacia el largo plazo. Ocurre, 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?

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

En contextos de alta inestabilidad, como los vividos por Chile durante los años setenta y ochenta, tienden a darse otros dos fenómenos cuya repercusión sobre el conjunto de la socie-

dad es negativo. Por un lado, como hemos observado prácticamente en toda América Latina, se producen reducciones en el gasto social. En las inflexiones cíclicas, el gasto social por habitante del sector público, en educación, en salud y en vivienda, ha tendido a «sobreajustarse», es decir, a caer proporcionalmente más que el PIB, aunque las necesidades aumentan durante los períodos de ajuste recesivo (CEPAL, 2000).

En segundo lugar, en estas situaciones de inestabilidad, tienden a producirse focos de pérdida en sectores productivos o financieros, y emerge la inclinación a generar subsidios del sector público para el sostenimiento de estos sectores. Tenemos a la mano el caso de la banca chilena, discutido más arriba, con un costo fiscal de 35% del PIB de un año (Sanhueza, 1999). Por lo tanto, en el curso de algunos años, el equivalente a un tercio de la producción anual (o el equivalente a una década del presupuesto público en educación) se transfirió de unos sectores a otros para enfrentar esta crisis bancaria. La magnitud de los problemas que presentaba la banca explica la necesidad de actuar; pero de ningún modo valida las políticas que gestaron esa crisis. Del mismo modo, no cabe duda de que esas transferencias tan cuantiosas pudieron hacerse con un impacto distributivo muy distinto. La mayor parte de las grandes transferencias de riqueza que se produjeron en los setenta y ochenta sólo fue posible en un contexto de alta inestabilidad, reforzada por la arbitrariedad e ideologismo del régimen autoritario.

d) La innovación tecnológica

Las últimas dos décadas han sido de gran innovación tecnológica en el mundo, especialmente notable en ámbitos como las comunicaciones, la informática y la electrónica. Indudablemente, estas innovaciones han permitido aumentar la productividad. ¿Qué ha pasado en los últimos años con el crecimiento mundial? Paradójicamente, el mundo está creciendo con más lentitud. La tasa de expansión promedio ha bajado de 4% anual en 1965-80 a 3% en 1980-2000; el buen desempeño mundial del 2000 (entre 4 y 5%) fue más bien excepcional, y no la nueva llanura.

Esto, de ninguna manera significa que el progreso tecnológico no haya sido funcional al crecimiento, sino que los factores productivos (capital, trabajo, tecnología) no se pueden combinar en forma arbitraria. Hay requisitos de calidad y proporción. Por otra parte, la innovación tecnológica no se puede incorporar en forma significativa por sí sola. Mucho de ella es «tecnología incorporada» en los equipos y maquinarias y en la capacidad de la gente. Entonces se necesita una mayor inversión productiva, física y humana, para incorporar el desarrollo tecnológico y mejorar así la productividad total de factores del país.

Por otro lado, una elevada tasa de progreso técnico requiere de una mano de obra flexible y crecientemente calificada para evitar un «desempleo tecnológico» excesivo, donde la dinámica de los procesos innovativos desplaza a los trabajadores que no pueden adaptarse a las exigencias de las nuevas tecnologías. Para contrapesar la creciente brecha salarial es indispensable aumentar la inversión física y en la gente. Una alta inversión puede compensar los efectos de las tecnologías ahorradoras de mano de obra y facilitar los procesos de reestructuración. Otro aspecto crucial es la recalificación de la mano de obra y un mayor entrenamiento de los trabajadores durante toda su vida laboral. De allí la importancia de la reforma educacional, y también de redoblar los esfuerzos de capacitación laboral.

Sin embargo, la tendencia mundial reciente es de reducción de la inversión y el ahorro (Schmidt-Hebbel y Servén, 1999). Este fenómeno está muy relacionado con la naturaleza de las innovaciones en los mercados de capitales, que han aumentado de manera vertiginosa la velocidad con que los capitales especulativos pueden trasladarse de un país a otro; ello provoca un deterioro de la eficacia de las políticas macroeconómicas, con fuerte inestabilidad cambiaria, de tasas de interés y de actividad económica.

Así, se observa una tendencia declinante en la inversión productiva mundial, junto con un aumento espectacular de los flujos de capitales internacionales. La contradicción se debe a que una proporción mayoritaria de estos recursos no se vincula

a la inversión productiva, sino que tiene un carácter meramente especulativo. Estos movimientos son guiados por las expectativas sobre diferencias en las tasas de interés, los tipos de cambio y las cotizaciones de bolsa de los distintos países. Hay demasiados agentes dedicados a realizar ganancias de capital, y no de productividad. Esta sería una de las causas del debilitamiento de la inversión productiva y del crecimiento económico.

3. REFLEXIONES FINALES

Las tendencias marcadamente regresivas de los 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 reforma tributaria de 1990 permitió financiar un aumento del gasto social, e iniciar el largo proceso de recuperar y elevar la calidad de la educación y la salud. La reforma laboral facilitó el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la autodefensa de los trabajadores. No obstante, hay que recordar que ambas reformas fueron menores que lo previsto por el gobierno democrático, aunque se pudo avanzar en la dirección deseada.

Las mejoras del salario mínimo y de las asignaciones familiares, a comienzos de los noventa, beneficiaron directamente a los chilenos del quintil más pobre. Lo mismo sucedió con innovativos programas focalizados, tales como escuelas básicas de zonas pobres y capacitación laboral de jóvenes (Raczynski, 1995).

Existe una evidencia abrumadora en el sentido de que los equilibrios macroeconómicos tienen una importancia crucial para el éxito de cualquier estrategia de desarrollo. El costo de perder esos equilibrios es muy elevado. Aparte de que producen la re-

versión de los éxitos iniciales que se puedan lograr en crecimiento y equidad, la experiencia muestra que también se producen pérdidas políticas muy costosas para los gobiernos que caen en las tentaciones populistas sean éstos de izquierda o derecha. Las formas de alcanzar equilibrios macroeconómicos pueden ser muy diversas (French-Davis, 1999, cap. VI; Ramos, 1991): pueden ser concentradoras o desconcentradoras; más cíclicas o más estables. Depende, entre otras cosas, del peso relativo que se le otorgue a distintas variables, tales como la composición del gasto e ingreso públicos, la institucionalidad financiera y los flujos de capitales, la política cambiaria, y diversas iniciativas públicas que contribuyan a la capacidad y organización de los sectores de menores ingresos. En esto reside una diferencia entre un gobierno para una minoría o uno al servicio de la mayoría.

Entre 1990 y 1995 se concretó un cambio significativo de la política macroeconómica. Así, se evitaron grandes desequilibrios como los de 1975 y 1982-83. Por ejemplo, si se hubiese mantenido un enfoque neoliberal en la cuenta de capitales, Chile habría tenido una política pasiva frente a los ingresos de flujos especulativos, al estilo de la que aplicaron Argentina y México. En ese caso, en 1995 nuevamente habría sufrido una aguda recesión y un marcado retroceso distributivo, como sucedió en esos dos países²³. Sin embargo, Chile aplicó regulaciones bastante eficientes sobre los flujos financieros de corto plazo, gracias a los cuales el «efecto Tequila» llegó diluido a Chile.

Como se expone en el capítulo IX, luego de 1995 se permitió una apreciación excesiva del peso y un aumento del déficit en cuenta corriente en 1996-97. ¿Por qué se produjo tal retroceso? Chile salió inmune de la crisis de México y Argentina en 1995 lo que reforzó su imagen de fortaleza, sin entenderse que ello se debió, en forma determinante, al cambio profundo en el manejo macroeconómico en el primer quinquenio de los noventa; un instrumento evidentemente clave fue el encaje para desalentar los flujos de capitales de corto plazo y especulativos. Por

23 Por ejemplo, en México, los salarios reales eran aún en el 2000 en promedio, 15% menores que en 1994.

otra parte, proliferó en los medios financieros internacionales la idea, también peligrosamente errónea, de que las crisis perdían vigencia en el mundo.

Por último, metas de reducción persistente de la inflación ganaron preeminencia sobre los otros objetivos de la política económica nacional; el atraso cambiario —una revaluación real de 16% entre el promedio de 1995 y octubre de 1997— contribuyó fuertemente a la reducción de la inflación, de 8,2% en 1995 a 6,0% en 1997 (y a 1,9% en el IPM, que es más intenso en transables). Más que una política deliberada, consistió en una actitud más pasiva frente al auge de flujo de capitales hacia Chile y su impacto sobre el tipo de cambio observado en ese bienio (véase el cap. IX). Estos desequilibrios registrados en 1996-97 hicieron más vulnerable a Chile ante la crisis asiática de 1998. Ante el proceso de ajuste generalizado de la economía, nuevamente, no obstante el esfuerzo gubernamental de persistir en el incremento del gasto social, fueron los sectores medios y los de menores recursos los más perjudicados. El resultado fue un aumento del desempleo, un estancamiento en la reducción de la pobreza y un empeoramiento en la distribución del ingreso durante 1998-2001.

Información reciente sobre la distribución de ingreso per cápita por hogares (Larrañaga, 2001) muestra un empeoramiento en 1999-2001 (GINI de 55,3) con respecto a 1991-98 (GINI de 52,5), siendo, sin embargo, todavía menos desigual que en el período 1987-90 (GINI de 57,0).

La mejora distributiva estructural es una tarea de largo plazo, que fue asumida, aunque con contradicciones, luego del retorno a la democracia. Pero estamos al comienzo de la tarea. Se precisa, entre otros aspectos macro y mesoeconómicos:

- i) Perfeccionar el manejo macroeconómico activo, para disminuir la vulnerabilidad de la economía ante los shocks externos, cuyos efectos son siempre regresivos: frente a la siguiente reanudación de flujos, reactivar y perfeccionar la regulación de los flujos de capitales; reconstruir una po-

lítica cambiaria activa que establezca las señales para el sector exportador, evitando los dos extremos de tipo de cambio fijo o totalmente 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.
- 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, una política cambiaria activa, capacitación laboral y fomento productivo de las PYMEs son ingredientes esenciales para el reimpulso exportador y su vinculación más estrecha con el desarrollo nacional.