

DISTRIBUCION DEL INGRESO

Alvaro García Hurtado

Santiago, 3 de Diciembre de 1992.

1. Chile presenta una de las estructuras distributivas más concentradas de América Latina y muchísimo más regresiva que la de los países desarrollados y del Sudeste Asiático que han tenido un alto crecimiento en los últimos años. Un sólo indicador, la relación entre la proporción del ingreso que capta el 10% más alto respecto de lo que capta el 40% más pobres es cercana a 3 en Chile, cuando en la mayoría de los países desarrollados es inferior a un 1,5. No sólo Chile presenta una alta concentración del ingreso respecto de otros países, sino también respecto de lo que el país tuvo en el pasado. En 1969 el 40% más pobre captaba casi el 20% del ingreso total, hoy día capta algo menos del 16%, por otra parte el quintil más rico aumentó su participación en el ingreso total en estos 20 años en 10 puntos del producto.

La distribución funcional del ingreso también ha experimentado una gran concentración. El promedio en el período 1965-1980 de participación de los salarios en el producto es 40,5%. Durante la década de los 80 esta participación disminuyó sistemáticamente de un 42,4% en 1982 a un 32,7% en 1989. Desde de esa fecha en adelante han recuperado participación los salarios, pero todavía permanecen por debajo de los promedios históricos y también del promedio precrisis 1982. Al comparar las tasas de participación de los salarios en el producto con los promedios de otros países, se constata una concentración aún mayor que la existente en la distribución personal del ingreso. La participación de las remuneraciones en Chile es 10 puntos del producto menor que el promedio de los países desarrollados.

Durante el Gobierno de la Concertación se ha avanzado lentamente hacia una distribución más progresiva. La mejor aproximación indica cambios realmente marginales (menos de 1 punto del producto para el 40% más pobre. Por lo tanto la redistribución está pendiente.

Demás está decir que la situación distributiva no sólo tiene un impacto económico directo sobre las personas: a un mismo nivel de producto o ritmo de crecimiento los pobres pueden captar un mayor ingreso. Además tiene una incidencia fundamental sobre el nivel de integración social y, por lo tanto, sobre la conflictividad social en el país. Es perfectamente lógico argumentar que una sociedad más integrada, en el sentido que reduce las diferencias en oportunidades e ingresos entre las personas, es una sociedad que asegura una menor conflictividad, una mayor participación y compromiso de toda la población con la estrategia de desarrollo vigente. De allí que el logro de una estructura distributiva más progresiva no sólo tenga una incidencia directa sobre la pobreza, sino que puede constituirse en una importante fuente de estabilidad lo que es, a su vez, un condimento fundamental para el propio crecimiento económico.

2. Existen básicamente cuatro mecanismos a través del cual se puede lograr una distribución más equitativa del ingreso:
 - a) La política fiscal y tributaria.
 - b) La política laboral.
 - c) La distribución de activos.
 - d) Acción Regulatoria del Estado

3. La política fiscal y tributaria constituye el principal y prácticamente único instrumento público de acción directa sobre la distribución del ingreso.
 - a) La política de gasto público es redistributiva ya que el gasto social, que representa el 64% del gasto público, concentra el 40% de sus recursos en el 40% más pobre, lo que se compara muy positivamente con el 14% del ingreso total que este grupo capta. De allí que se sugiera aumentar la inversión social a un ritmo superior al del proyecto. El resto del gasto público es fundamentalmente neutro en términos redistributivos. Sin embargo la progresividad del gasto no depende exclusivamente de la razón gasto social/gasto total. Si no también, muy significamente, de la composición y eficiencia del gasto social (es importante la focalización y la calidad del servicio en términos de crear oportunidades) y del resto del gasto público. Por ejemplo,

es posible orientar la política de inversión en infraestructura en un sentido redistributivo al cobrar el costo de esta inversión a los usuarios cuando éstos son identificables y pertenecen a grupos de más altos ingresos y también de reforzar el carácter equitativo en términos territoriales de esta política de inversiones. Por otra parte es posible identificar áreas de inversión en infraestructura que benefician más que proporcionalmente a los grupos de menores ingresos: vialidad rural, caletas pesqueras, pequeñas obras de riego, etc. La eficiencia y equidad del gasto público es un importante factor distributivo. El actual proceso presupuestario no es conducente a asegurar que ello ocurra. Por lo mismo, repensar dicho proceso (vinculándola a objetivos evaluables y operando como mecanismo de premio y castigo) puede tener un impacto redistributivo.

- b) La política tributaria, por su parte, puede tener un fuerte contenido redistributivo al aumentar la participación relativa de los impuestos directos. Sin embargo, dada la discusión tributaria que existe en este momento en el país, parece difícil avanzar en esta área como fórmula para crear una política fiscal más progresiva. La más importante contribución que la tributación puede hacer es financiar un gasto más progresivo. Aunque si se puede mejorar la fiscalización de los impuestos a las empresas y personas. Dado que estos impuestos tienen una elasticidad ingreso superior a uno es previsible que el mediano plazo pudiera tender a sustituir parte de los impuestos al valor agregado o aranceles que no son progresivos. Finalmente creo necesario observar con mayor detalle la posibilidad de un impuesto al consumo (propuesta UDI) o de diferenciar en un número reducido de bienes el IVA.

En conclusión, sugiero estabilizar la participación del gasto público en el producto y poner atención en que el gasto tienda a ser cada vez más progresivo.

4. Política Laboral. El Gobierno ha introducido con éxito el criterio de que el aumento real en remuneraciones corresponda al crecimiento en la productividad. Reconociendo el fundamental aporte a la estabilidad macroeconómica que este criterio introduce, debe tenerse conciencia que congela la distribución funcional del ingreso existente que es todavía regresiva en relación a lo que fue en el pasado en el país, como también a lo que es en otros países en el mundo. El desafío consiste en

aumentar los salarios, particularmente de los grupos de menores recursos, a un ritmo superior al de la productividad media y así hacer más equitativa la distribución funcional del ingreso. Debe recordarse que el 90% de los ingresos del 40% más pobre provienen de los ingresos del trabajo, por lo tanto la equidad en la distribución funcional del ingreso es un factor fundamental para explicar la equidad distributiva en general. Mecanismos que pueden contribuir a ello son:

- a) Promover un aumento en la productividad del trabajo de los grupos de menores recursos, ya sea apoyando a las empresas en que ellos trabajan (fundamentalmente pequeñas) o capacitando la mano de obra para que opten a mejores empleos. Ambas acciones permitirían que la productividad de que estos trabajadores crezca a un ritmo superior al promedio y así sus ingresos puedan crecer más rápidamente, sin afectar los equilibrios macroeconómicos.

- b) Una segunda posibilidad complementaria, a lo anterior, es fortalecer las oportunidades de empleo de los grupos más pobres. Estos se caracterizan por tener tasas de desempleo que más que duplican las del promedio nacional y tasas de participación (fundamentalmente de la fuerza de trabajos secundaria) significativamente menores que el promedio nacional. Probablemente estos dos elementos están relacionados, esto es, ante el desaliento que produce el desempleo, la voluntad de participar en la fuerza de trabajo disminuye. Lograr esto requiere contar con mecanismos de información y capacitación laboral para sectores desempleados hoy inexistentes. También una flexibilización de la jornada laboral puede contribuir a aumentar la tasa de participación de la fuerza de trabajo secundaria. La baja tasa de participación de estos trabajadores también puede estar relacionado con el hecho de que estos hogares no disponen de las facilidades para el cuidado de los hijos, si ambos conyuges trabajan. Por ello un aumento en la cobertura de la educación preescolar o la creación de centros de cuidado diario para niños de mujeres que trabajan (en o fuera de la empresas), pueden constituir una forma de aumentar el nivel de ingreso de los hogares, sin tener que aumentar el nivel de las remuneraciones.

- c) Es necesario plantear el tema de la tasa de ganancia en las grandes empresas. Como lo demuestra la información estadística el retorno al trabajo ha tendido a disminuir muy significativamente en el país y probablemente ésto ha tenido como correlato un aumento en la tasa de ganancia. Es indudable que las empresas del país reportan tasas de rentabilidad significativamente mayores a lo que ocurre a nivel internacional y, por lo tanto, pudiera haber un espacio todavía para reducir la tasa de ganancia y aumentar la participación del trabajo en el producto sin generar desequilibrios macroeconómicos. Ello sólo puede surgir de un acuerdo entre el Gobierno, Empresarios y Trabajadores para crear ese espacio, diseñando mecanismos que pudieran orientar parte del aumento en los salarios -por ejemplo todo aumento por sobre la productividad- a fondos de inversión en manos de los trabajadores que refuercen el proceso de ahorro e inversión que el país requiere para crecer a un ritmo más acelerado.
- d) El fomento a la actividad sindical, el establecimiento de mecanismos tripartitos donde no hay posibilidad de hacer negociación colectiva y la profundización de la fiscalización pública en el ámbito laboral puede fortalecer la posición negociadora de los grupos hoy más débiles y así sus niveles de ingresos y remuneraciones.
5. Redistribución de Activos. Superada las recetas de socializar los medios de producción como forma de lograr una mayor equidad redistributiva subsiste el problema que la concentración de activos genera concentración de ingresos. Son cuatro las acciones que pueden plantearse en este terreno.
- a. Otorgar un acceso más equitativo a una educación y la formación de mayor calidad. Sin duda el conocimiento es el principal activo productivo en la actualidad y por lo tanto una distribución más equitativa de éste genera una oportunidad de progreso para las personas y de alcanzar una distribución más equitativa de los ingresos.
- b. El apoyo a la pequeña y mediana empresa, sobre todo en lo que se refiere a acceso al sistema financiero y a la tecnología, puede permitir una distribución más equitativa del capital y por esa vía hacer más homogénea la productividad del trabajo y del retorno al mismo.

- c. Pueden diseñarse mecanismos que permitan a la población participar en el proceso de inversión y por lo tanto en la propiedad del capital. El capitalismo popular en este sentido ofrece una posibilidad atractiva como también lo es un acceso más directo de los trabajadores a la administración de sus fondos de pensiones.
6. Fomentar la regulación del Estado en aquellas áreas altamente concentradas que hoy día implican que la empresa capta el excedente monopolístico o oligopólico que existe en varios sectores de la economía. Proteger los derechos de los consumidores e introducir prácticamente el criterio de el que contamina paga, esas son otras formas de proteger los intereses de los grupos más débiles y pobres con el consecuente impacto impacto progresivo sobre la distribución del ingreso.

Cuadro 1

CHILE: INDICADORES DEL MERCADO LABORAL Y PARTICIPACION
DE LOS TRABAJADORES EN EL PRODUCTO, 1965-91

(porcentajes e índices)

Año período	Participación salarios en PGB	Tasa de crecimiento del PGB	Inflación a/	Tasa de desocupación nacional	Índice agregado remuneraciones reales 1970=100
1965	39.1	0.8	27.3	6.4	67
1966	39.9	11.2	17.9	6.1	75
1967	39.3	3.2	22.8	4.7	85
1968	40.8	3.6	29.1	4.9	86
1969	40.1	3.7	30.6	5.5	92
1970	42.7	2.1	36.2	5.7	100
Promedio	40.0	4.0	27	5.5	84
1971	50.6	9.0	22.3	3.8	126
1972	52.2	-1.2	355.4	3.1	126
1973	37.3	-5.6	605.9	4.8	82
Promedio	47.0	0.6	240	3.9	111
1974	37.2	1.0	369.2	9.2	65
1975	39.0	-12.9	343.3	16.8	62
1976	38.3	3.5	197.9	17.8	65
1977	39.4	9.9	84.2	17.7	71
1978	38.5	8.2	37.2	18.3	75
1979	36.1	8.3	38.9	17.5	82
1980	38.1	7.5	31.2	15.7	89
1981	40.0	5.3	9.5	16.1	96
1982	42.4	-14.3	20.7	26.4	96
Promedio	39.0	1.4	93	18.0	80
1983	38.3	-0.7	23.1	28.5	86
1984	36.5	6.3	23.0	24.6	86
1985	33.0	2.4	26.4	21.0	82
1986	36.1	5.7	17.4	13.9	84
1987	33.7	5.7	21.5	10.8	84
1988	33.7	7.4	12.7	7.0	89
1989	32.7	10.0	21.4	5.3	91
Promedio	35.0	5.2	21	14.5	85
1990	37.1	2.1	27.3	5.7	93
1991	38.5	6.0	18.7	5.3	97
Promedio	38.0	4.0	23	5.5	95

Fuente: Elaboración del PREALC con base en MIDEPLAN (1992b); Jadresic (1990); PET, (1992).

a/ Variación del IPC dic/dic. Se utilizó el IPC corregido por Cortázar y Marshall para el período 1970-78.

1965 - 70 40.0

1971 - 80 40.7

1981 - 90 36.4

promedio 80-82 = 40.2

CUADRO Nro. 2

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS MEDIOS (*) SEGUN QUINTILES DE HOGARES
(Porcentajes)

QUINTIL	1969	1978*	1989	1990	1991
1	7.6	5.2	4.6.	4.9	5.5
2	11.8	9.3	8.0	8.4	9.2
3	15.6	13.6	11.3	11.5	12.4
4	20.5	21.0	16.6	17.2	18.2
5	44.5	51.0	59.5	58.0	54.7
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Incluye : Sueldos y Salarios, ingresos del trabajo independiente y otros ingresos.

Fuente: INE, Encuesta Suplementaria de ingresos familiares 1969 y 1978, 1989, 1990, 1991 y Encuesta de Presupuestos.

* Gran Santiago.

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR QUINTIL

PAIS	AÑO	20% MAS BAJO	SEGUNDO QUINTIL	TERCER QUINTIL	CUARTO QUINTIL	20% MAS ALTO	10% MAS ALTO
AUSTRALIA	1985	4,4	11,1	17,5	24,8	42,2	25,8
CANADA	1987	5,7	11,8	17,7	24,6	40,2	24,1
ALEMANIA	1984	6,8	12,7	17,8	24,1	38,7	23,4
SUECIA	1981	8,0	13,2	17,4	24,5	36,9	20,8
ESTADOS UNIDOS	1985	4,7	11,0	17,4	25,0	41,9	25,0
JAPON	1979	8,7	13,2	17,5	23,1	37,5	22,4
REINO UNIDO	1979	5,8	11,5	18,2	25,0	39,5	23,3
PERU	1985	4,4	8,5	13,7	21,5	51,9	35,8
COSTA RICA	1986	3,3	8,3	13,2	20,7	54,5	38,8
BRASIL	1983	2,4	5,7	10,7	18,6	62,6	46,2
MALASIA	1987	4,6	9,3	13,9	21,2	51,2	34,8
VENEZUELA	1987	4,7	9,2	14,0	21,5	50,6	34,2
INDIA	1983	8,1	12,3	16,3	22,0	41,4	26,7
CHILE	1990	4,9	8,4	11,5	17,2	58,0	38,5

10% + alto
40% + pobre

1.66
1.38
1.26
0.98
1.59
1.03
1.35
2.78
3.34
5.70
2.50
2.46
1.31
2.89

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, Banco Mundial.

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL INGRESO MONETARIO TOTAL
CORREGIDO (*) (b)**

QUINTIL	1990	1991	1992
I	4.2	4.6	4.8
II	8.8	9.0	9.4
III	13.0	12.9	13.4
IV	19.0	18.9	19.1
V	55.1	54.6	53.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(*) Incluye ingresos provenientes del trabajo, jubilaciones y pensiones, mesadas y pensiones matrimoniales, ingresos del capital y subsidios monetarios. Excluye arriendos imputados.

(b) Ver cuadros 8, 9 y 10.

Fuente: MIDEPLAN en base a información de CASEN 1990, INE y Banco Central.

Estructura de costos del P.G.B. en países de la OCDE (1989)

Países	Remuneración al trabajo	Excedente de explotación	Depreciación	Imptos Indirectos netos de subsidios	Total
Alemania	52.4	24.8	12.4	10.4	100.0
Australia	49.4	24.0	14.9	11.7	100.0
Austria	52.4	21.8	12.3	13.5	100.0
Bélgica	52.0	29.6	9.2	9.2	100.0
Canadá	55.5	22.2	11.3	11.0	100.0
España	45.3	35.0	11.5	8.2	100.0
Estados Unidos	60.3	20.2	12.4	7.1	100.0
Francia	51.6	23.0	12.5	12.9	100.0
Gran Bretaña	55.6	19.0	11.0	14.4	100.0
Italia	44.9	35.4	11.7	8.0	100.0
Japón	55.2	22.5	14.3	8.0	100.0
Nueva Zelanda	43.6	32.8	8.3	15.3	100.0
Portugal	44.5	37.7	4.3	13.5	100.0
Suecia	59.8	16.5	11.4	12.3	100.0

Fuente: OECD Economic Outlook. Historical Statistics 1960-1989
 OECD, París, 1991.