

Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena

Andrea Repetto*

RESUMEN

Durante las últimas décadas Chile ha mostrado resultados económicos positivos, con un crecimiento sostenido y una importante reducción en la incidencia de la pobreza. Sin embargo, el país no ha sido igualmente exitoso en reducir la desigualdad de ingresos. Ello se debe principalmente a la combinación de tres factores que caracterizan la política social chilena: un Estado relativamente pequeño, un sistema tributario regresivo y una política de transferencias monetarias pequeñas, altamente focalizadas y sujetas al cumplimiento de condiciones por parte de los beneficiarios. La implementación reciente de programas de transferencias con mayor cobertura sugiere un cambio en este enfoque de la política social y un paso en el desafío de lograr una mayor igualdad de ingresos.

PALABRAS CLAVE: Desigualdad de ingresos, política social, política tributaria, pobreza, democracia

Growth, Poverty and Inequality: The Chilean Way

ABSTRACT

In recent decades, Chile has shown positive economic results, with sustained growth and a significant reduction in the incidence of poverty. However, the country has not been equally successful in reducing income inequality. This is mainly due to the combination of three factors that characterize the Chilean social policy: a relatively small State, a regressive tax system, and a policy of small and highly targeted cash transfers that require beneficiaries to comply with a number of conditions. The recent implementation of transfer programs with greater coverage suggests a switch in the approach to social policy, and a step in the challenge of achieving greater equality of income.

KEYWORDS: Income inequality, social policies, tax policy, poverty, democracy

* PhD en Economía, Massachusetts Institute of Technology. Profesora Titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigadora Asociada Núcleo Milenio Modelos de Crisis (NS 130017).

Este artículo es una versión revisada y extendida del texto presentado a la conferencia 'New Approaches to Poverty and Inequality Reduction in the Global South', en la Universidad de Brown entre el 18 y 19 de abril de 2012. Agradezco los comentarios de los participantes en aquella conferencia y los del editor, Aldo Mascareño.

✉ andrea.repetto@uai.cl

Recibido enero 2016 / Aceptado marzo 2016

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Chile ha recibido reconocimiento internacional por más de dos décadas de un importante progreso económico general. La economía ha crecido en promedio por sobre el 5% al año en los últimos veinticinco años y, paralelamente, se ha avanzado de manera decidida en la reducción de la pobreza. Estos logros, junto a reformas democráticas, hicieron a Chile merecedor de un sillón en la OCDE.

A pesar del continuo esfuerzo por desarrollar políticas económicas sólidas y formas democráticas de gobernanza, la desigualdad ha permanecido obcecadamente constante, a niveles muy altos para estándares internacionales y para el grado de desarrollo que ha alcanzado el país. Si bien las mediciones de desigualdad suelen centrarse en la distribución de los ingresos, la desigualdad en Chile cruza diversas dimensiones, sociales y económicas: en oportunidades, en riqueza y en influencia en la política y en las decisiones en general.

El éxito de Chile en crecimiento y reducción de la pobreza ha sido extensamente documentado en la literatura académica, como también lo ha sido la persistente desigualdad de ingresos.¹ En este artículo reviso la experiencia chilena y discuto por qué, si bien Chile ha sido exitoso en combatir la pobreza, no ha tenido el mismo éxito en alcanzar una mayor equidad en la distribución de los ingresos. Mi análisis se enfoca en tres aspectos: el nivel y estructura del gasto público, el diseño del sistema de impuestos y el limitado rol de la solidaridad en el gasto social.

Específicamente, la política social se ha centrado en dos componentes principales: (1) en la entrega de transferencias monetarias pequeñas, altamente focalizadas, a los segmentos de menores ingresos de la población, con condiciones que buscan minimizar los efectos adversos sobre los incentivos a ahorrar y generar ingresos, y (2) en la oferta subsidiada de servicios en educación, salud y vivienda, con una importante participación del sector privado en la provisión.

En la práctica, la provisión de servicios sociales está segmentada socioeconómicamente: los hogares de menores ingresos reciben servicios gratuitos de baja calidad, los de ingresos medios pueden adquirir servicios de calidad intermedia a través del cofinanciamiento de las prestaciones, y los de más altos ingresos tienen acceso a servicios de

¹ Ver Repetto (2005), López y Miller (2008), Larrañaga (2009, 2010), Sapelli (2011), Velasco y Huneeus (2011), y Contreras y French-Davis (2012), entre varios otros.

calidad que adquieren en mercados privados. Esto es, la política social en Chile se caracteriza por escasa solidaridad, limitando la capacidad de aseguramiento de buena parte de la población.

Al mismo tiempo, el sistema de impuestos no está diseñado para reducir la desigualdad de ingresos –de hecho, es levemente regresivo– sino para promover el ahorro y la inversión de las empresas. Ello significa que el sistema otorga tratos preferenciales a quienes generan ingresos bajo la forma de rentas empresariales, individuos que además pertenecen a los grupos de más altos ingresos de la población.

De este modo, el conjunto de políticas sociales y tributarias en Chile ha sido altamente efectivo en reducir la pobreza en el país, pero no ha tenido mayores efectos sobre la desigualdad.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La sección 1 describe los principales logros de Chile en cuanto a crecimiento y reducción de la pobreza. También describe el nivel y la evolución de la desigualdad de ingresos en comparación con los índices internacionales de desigualdad. La sección 2 revisa el rol del gasto público y del sistema impositivo como factores que explican el éxito en la declinación de la pobreza, a pesar de una persistente desigualdad. La sección 3 describe el contexto político en el que se han desarrollado estas medidas sociales y tributarias. También describe un conjunto de políticas de implementación reciente que tienen el potencial de reducir la desigualdad sin efectos relevantes sobre los incentivos económicos. El artículo concluye con las nuevas direcciones que abre este tipo de políticas de orientación más universal.

1. Más de dos décadas de crecimiento del ingreso y reducción de la pobreza con desigualdad persistente

En septiembre de 1973, el golpe militar liderado por el general Pinochet puso fin al régimen democráticamente electo del Presidente Allende (Valenzuela 1978). La dictadura de Pinochet estableció un nuevo régimen económico que tuvo también una fuerte incidencia en el funcionamiento de la política social. La reducción de la pobreza se transformó en el principal objetivo de la política social y, al mismo tiempo, el mecanismo de mercado se introdujo en sus principales

componentes: seguridad social, educación, política de vivienda y servicios de salud (Arellano 1985, Ffrench-Davis 1999, Hecht-Oppenheim 1993, Lora 2001, Ramos 1997).

En términos generales, el esfuerzo público se focalizó en la población más pobre, mientras se hacía responsable a los demás hogares de su propio bienestar y desarrollo material. Paralelamente, se llevaron a cabo reformas profundas en la política social chilena.

Un sistema de pensiones de cuentas individuales manejado por privados reemplazó al sistema de reparto a inicios de los años ochenta. El sistema de salud público se descentralizó y a los hogares se les permitió escoger entre la cobertura de un seguro de salud ofrecido por el Estado y aquella ofrecida por el recientemente creado mercado de seguros de salud privados. La libertad de elección también se introdujo en el sistema educativo: el sistema escolar público fue descentralizado y la administración de las escuelas fue delegada a autoridades del gobierno local. La reforma, además, pavimentó el camino para que el sector privado ingresara al mercado como proveedor de servicios de educación, lo que fue posible gracias a la introducción de un subsidio a la demanda tipo *voucher*, cuyo fin era financiar a las escuelas municipales y privadas incorporadas en el sistema. Los subsidios a la demanda también caracterizaron las reformas en el área de vivienda. A estos instrumentos se sumaron a otros mecanismos de mercado como la desregulación del crédito y del precio del suelo.

Los incentivos y la eficiencia económica fueron los elementos centrales de este conjunto de reformas. El subsidio a la demanda tipo *voucher* pretendía cubrir los gastos de operación y generar competencia entre proveedores (establecimientos educacionales, inmobiliarias, compañías de seguro de salud y administradoras de fondos de pensiones en el respectivo mercado) para atraer y retener clientes, promoviendo de este modo servicios más eficientes y de mejor calidad. Como resultado de estas políticas de mercado, el sistema de salud chileno sufrió una segmentación entre la población de bajos ingresos y alto riesgo atendida principalmente por el sector público, y una población de altos ingresos y bajo riesgo generalmente adscrita al sector privado (Missoni y Solimano 2010, Paraje et al. 2013). De manera similar, los niños de origen socioeconómico más vulnerable hoy asisten a escuelas públicas de menor

calidad, mientras que los niños de hogares de los deciles más altos asisten a escuelas privadas altamente selectivas y de alto costo (Lara et al. 2011, Mizala y Torche 2012, Flores y Carrasco 2013). Al mismo tiempo, la política social de vivienda terminó segregando a las familias producto de la construcción en las afueras de la ciudad donde los terrenos son de menor costo, pero donde el acceso al trabajo, a buenas escuelas y a infraestructura es limitado (Tokman 2006).

En 1990, a la llegada del régimen democrático post-Pinochet, el 38,6% de los chilenos vivía con un nivel de ingresos que no alcanzaba para cubrir la línea oficial de pobreza.² De igual forma, el 13% era clasificado como ‘indigente’, i.e. personas cuyos ingresos estaban por debajo de la línea de extrema pobreza de acuerdo a la Encuesta CASEN de 1990.³

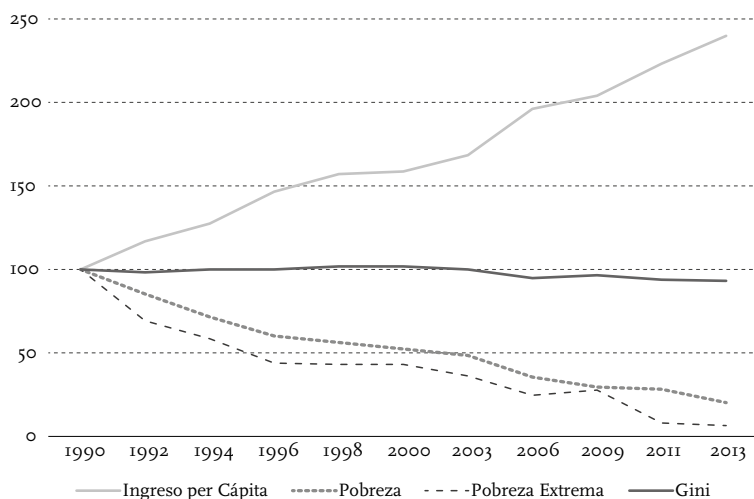
La Figura 1 muestra la evolución del ingreso per cápita, la incidencia de la pobreza y la desigualdad de ingresos entre los años 1990 y 2013. Cuatro gobiernos sucesivos de centro-izquierda implementaron una estrategia de ‘crecimiento con equidad’ sobre la base de una distribución de recursos basada en el mercado, complementada con una política social activa (Larrañaga 2009). El gobierno de centro-derecha, electo para el período 2010-2014, también siguió esta estrategia.

Tanto el incremento del ingreso per cápita como la reducción de los indicadores de pobreza entre 1990 y 2013 son impresionantes. En poco más de dos décadas, el ingreso per cápita se duplicó en términos reales, mientras que el porcentaje de personas en situación de pobreza cayó a alrededor de un cuarto. Sin embargo, la distribución de los ingresos autónomos, medida por el coeficiente Gini, no mostró la misma tendencia exitosa. Si bien hubo una reducción estadísticamente significativa en este indicador después del año 2001 (Larrañaga y

² Al igual que en buena parte de América Latina, la medición oficial de pobreza en Chile se basa en una línea absoluta de ingresos. La extrema pobreza o indigencia se asocia a un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una canasta de alimentos costo-eficiente, que entregue requerimientos nutricionales mínimos. La línea de pobreza agrega el costo de bienes básicos, tales como vestuario y transporte, al de la canasta básica de alimentos. En el año 2015, el Ministerio de Desarrollo Social agregó una medida multidimensional a la medición por ingresos. Esta estima el porcentaje de hogares que no satisface de manera suficiente necesidades en educación, salud, vivienda y trabajo y seguridad social. Ver Comisión para la Medición de la Pobreza (2014) para una discusión.

³ Los datos de pobreza y desigualdad empleados en este artículo provienen de las diversas Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), de acuerdo a los informes elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social y a estimaciones propias. Se trata de una encuesta de hogares de múltiples ítems, representativa a nivel nacional, y que es levantada cada dos o tres años desde 1987. La encuesta CASEN más reciente cubre el año 2013.

● FIGURA 1. EVOLUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA, LA TASA DE POBREZA INDIVIDUAL Y DESIGUALDAD (1990=100)



Rodríguez 2014), la desigualdad ha permanecido en niveles persistentemente altos.

En efecto, la desigualdad de ingresos en Chile es alta en comparación con estándares internacionales. La Figura 2 presenta el coeficiente Gini en una muestra de 135 países recogida por el Banco Mundial en torno al año 2010.⁴ Al ordenar los países de acuerdo a su nivel de desigualdad, Chile se ubica en el lugar 15 entre las economías con mayor coeficiente Gini, muy cerca de Paraguay, Guinea-Bisáu, Ruanda y Suazilandia. Entre los países miembros de la OCDE, Chile es por lejos la economía más desigual, con un coeficiente Gini casi 20 puntos sobre el promedio de los países de la organización.⁵

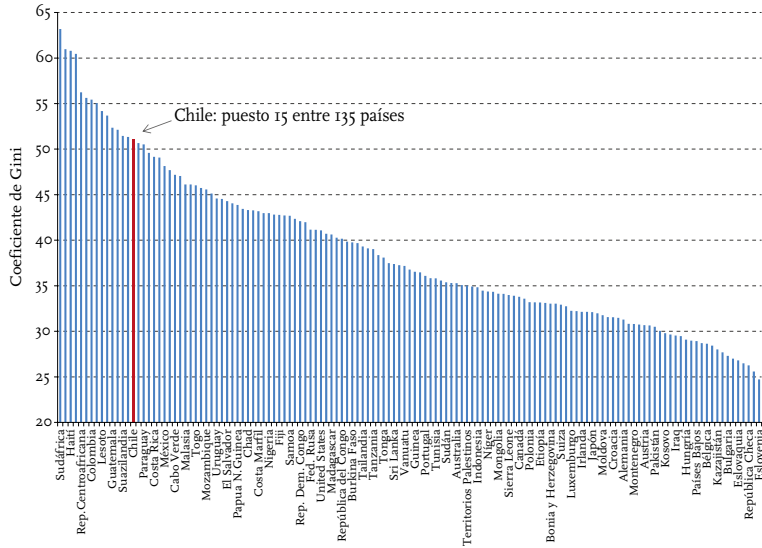
Asimismo, la desigualdad de ingresos de Chile no se relaciona con su etapa de desarrollo. La Figura 3 muestra el coeficiente Gini

⁴ Los datos provienen de los World Development Indicators del Banco Mundial, disponibles en <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.

⁵ De acuerdo a las estadísticas de la OECD, Chile tiene un Gini de 50, mientras que la media de la organización es de 32. Ver <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>.

● FIGURA 2. COEFICIENTE DE GINI EN DISTINTAS ECONOMÍAS

(Banco Mundial, promedio en torno al año 2010)



que otros países tenían cuando su PIB per cápita –medido en dólares de paridad de poder adquisitivo del (PPA)⁶– era igual al de Chile.⁷ Por ejemplo, según las estadísticas del Maddison Project (2013),⁸ Noruega alcanzó un estado de desarrollo equivalente al actual de Chile en el año 1978. De acuerdo a la base de datos WIID-3.3 (UNU-Wider 2015), su coeficiente Gini era de 21,9 entonces, más de 30 puntos por debajo del índice chileno. La medida de desigualdad más cercana al PIB per cápita de Chile fue registrada por Singapur en 1990, casi 8 puntos por debajo. No hay registro de otro país que haya alcanzado este nivel de desarrollo con estándares de desigualdad tan altos como los que exhibe Chile.

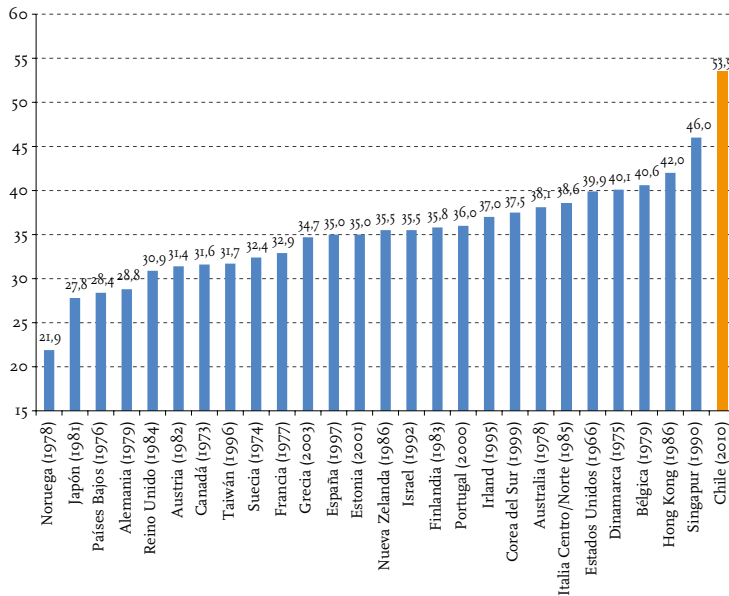
⁶ La Paridad de Poder Adquisitivo o PPA, consiste en un ajuste al tipo de cambio peso/dólar de modo de permitir comparaciones de ingresos a través de países al mismo costo de vida.

⁷ Para construir la figura se tomó como base el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo de 1990 de Chile del año 2010 (el dato más reciente) de acuerdo al Maddison Project (2013); esto es, cerca de 14 mil dólares per cápita. Luego se identificó el año en que cada país que hoy es desarrollado alcanzó el mismo PIB per cápita en PPA de 1990 de acuerdo a la misma fuente. La figura muestra el coeficiente de Gini para cada país en el año más cercano, según la base World Income Inequality Database (WIID-3.3) de UNU-Wider (2015).

⁸ Ver detalles del Maddison Project en Bolt y van Zanden (2014).

● FIGURA 3. DESIGUALDAD AL NIVEL DE DESARROLLO DE CHILE EN 2010

(Maddison Project y Wider)

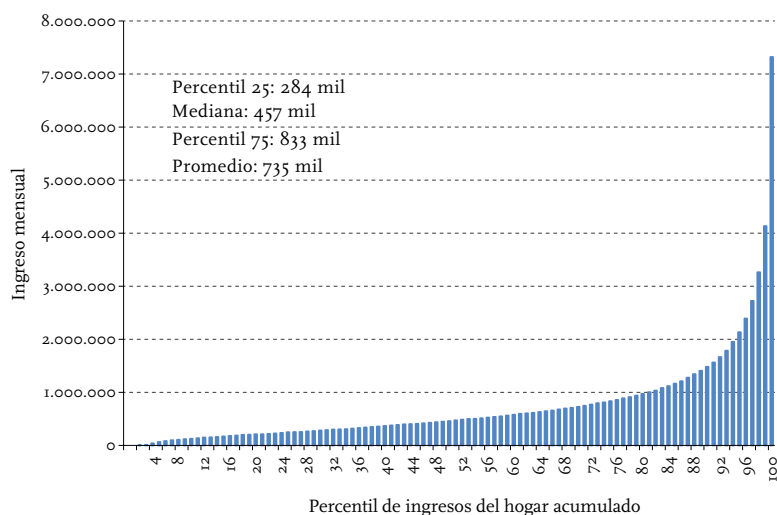


Por su parte, la Figura 4 muestra la distribución del ingreso autónomo de los hogares chilenos de acuerdo a la Encuesta CASEN 2013. Como sugiere la figura, no existen grandes diferencias en los ingresos autónomos de los hogares en buena parte de la distribución. La excepción es la parte alta, donde la gran diferencia de ingresos respecto de los demás hogares explica mayormente los altos índices de desigualdad. En otras palabras, la desigualdad en Chile no se debe principalmente a que los hogares de los primeros percentiles de la distribución estén en una situación mucho más desventajada que la mayoría, sino más bien a que los más ricos se llevan una fracción desproporcionada del total.

Las mediciones internacionales de desigualdad suelen basarse en los datos que recopilan las encuestas oficiales de hogares como la CASEN. Ello se debe principalmente a su representatividad nacional y a su alta frecuencia temporal. En principio, estas encuestas cubren de igual forma a todos los hogares de un país. Sin embargo, en la práctica han mostrado limitaciones en su capacidad para capturar en forma

● FIGURA 4. INGRESO AUTÓNOMO MENSUAL DEL HOGAR POR CENTIL DE INGRESOS

(CASEN 2013, en pesos de noviembre de 2013)



precisa los ingresos de los hogares en la parte más alta de la distribución debido, entre otras razones, a su menor tasa de respuesta y su menor disposición a entregar información detallada (Ruiz y Woloszko 2016). En particular, estas encuestas tienen dificultad para capturar las diversas formas que toman los ingresos del capital, que proporcionalmente son de propiedad de los hogares más ricos.

En un esfuerzo por corregir estos problemas de medición, el Banco Mundial reestimó recientemente la desigualdad en Chile sobre la base de una combinación de los datos de la encuesta CASEN 2013 y los datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos para el mismo año (Banco Mundial 2015). El estudio utiliza dos definiciones alternativas del ingreso: (1) el ingreso percibido, equivalente a la suma de los ingresos recibidos por las personas por su trabajo y por las rentas del capital, incluidas las que percibieron por la distribución de utilidades como propietarios de las empresas, y (2) el ingreso devengado, que incluye además los ingresos de las empresas que no fueron distribuidos. Al utilizar la primera definición, el Gini de ingresos per

cápita se eleva desde 50,4 (según encuesta CASEN 2013) a 59, mientras que al utilizar la segunda, sube a 68,4.

Asimismo, el estudio muestra que las personas en el 1% de mayores ingresos en Chile se lleva una fracción entre el 15,5% y el 33% del total de ingresos, dependiendo de la definición de renta que se utilice. Estas cifras son comparables a las estimaciones para Argentina (16,8%), Colombia (20,5%) y los Estados Unidos (17,9%) del proyecto World Wealth and Income Database, y bastante superiores a las registradas para Australia (9,2%), España (8,2%), Francia (8,9%), Japón (9,5%) y Suecia (7,2%).⁹

Estas estimaciones confirman que la desigualdad en Chile es alta para estándares internacionales, y que ella se debe principalmente a la importante fracción de los ingresos totales que se llevan los hogares más ricos.

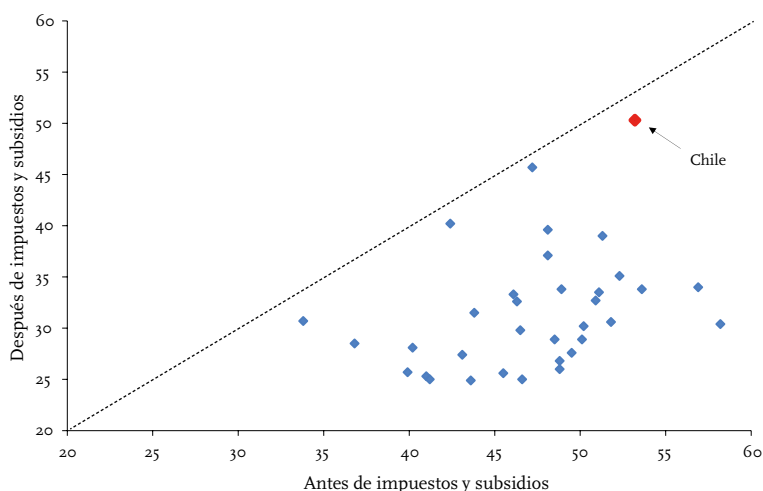
En este contexto, si el sistema fuese capaz de recolectar suficientes impuestos de los hogares en la cima de la distribución y entregara por diversas vías esta recaudación a la mayor parte de los demás hogares –no solo a los pertenecientes a los primeros deciles–, el coeficiente Gini en Chile sería mucho menor. Sin embargo, la baja recaudación de impuestos, la leve regresividad del sistema impositivo y la alta focalización del gasto público, limitan fuertemente la capacidad de la política pública para reducir la desigualdad, como se sugiere en las secciones que siguen.

2. El enfoque chileno de la política social

La Figura 4 muestra cuán desigual es la distribución del ingreso autónomo de los hogares en Chile antes de las transferencias que les entrega el Estado y de los impuestos a la renta que pagan. La Figura 5, en tanto, muestra cómo las transferencias monetarias y estos impuestos alteran la desigualdad en los países de OCDE, incluyendo a Chile. La línea punteada representa el eje de 45 grados. Todas las observaciones se sitúan bajo esta línea, de manera que todos los países de la organización tienen combinaciones progresivas de gasto público e impuestos a la renta. En promedio, las políticas de gobierno en la OCDE reducen el coeficiente Gini en 15 puntos.

⁹Ver <http://www.wid.world/>

● FIGURA 5. EL EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
(OECD, Coeficiente de Gini en 2012)



Sin embargo, no todos los países son igualmente efectivos en reducir la desigualdad por medio de estas políticas: algunos, Chile en particular, se sitúan muy cerca de la línea de 45 grados. De acuerdo a la OCDE, el coeficiente Gini de Chile pre subsidios monetarios y pre impuestos a la renta es de 0,532. Después estos impuestos y transferencias, el Gini cae solo a 0,503. En otras palabras, en Chile el gasto público y el sistema de impuestos tomados en su conjunto son prácticamente neutrales. Como argumentaré en esta sección, este es el resultado de una combinación de un gasto social altamente progresivo y un sistema de impuestos levemente regresivo que logra escasa recaudación.

2.1 Un gobierno efectivo, pero pequeño

Según estándares internacionales, el gobierno chileno es eficiente, con escasos niveles de corrupción. Según la base de datos Worldwide Governance Indicators (WGI) desarrollada por el Banco Mundial (Kaufmann et al. 2009), Chile se ubica en el 14% más alto de países con gobiernos más efectivos, en un nivel levemente inferior a países desarrollados como Alemania, Reino Unido, Estados Unidos, Japón y Francia. El

índice mide “las percepciones de calidad de servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de presiones políticas, la calidad de formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso gubernamental con tales políticas” (Kaufmann et al. 2010: 4).

El proyecto también clasifica a los países según niveles de control de la corrupción, por medio de un índice que “captura percepciones sobre la medida en que se ejerce el poder público para réditos privados, incluyendo tipos menores de corrupción, sus formas mayores, así como la ‘captura’ del Estado por élites e intereses privados” (Kaufmann et al. 2010: 4). De acuerdo al WGI, Chile se encuentra en el 9% de los países más fuertes en control de la corrupción.

Además de efectivo, el gobierno chileno es relativamente pequeño. La Tabla 1 presenta el tamaño del gobierno de Chile definido sobre la base de sus ingresos y gastos. El total de ingresos fiscales ha permanecido relativamente constante en el período bajo análisis, a pesar del alza en la recaudación tributaria en relación a 1990. En promedio, los países miembros de la OCDE recaudan cerca de 15 puntos más de PIB que Chile en impuestos (OCDE 2015a).

● **TABLA 1. INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL**
(como % del PIB)

	1990	1995	2000	2005	2010	2014
Ingresos del gobierno general	23,6	22,9	22,2	24,7	23,1	22,5
Ingresos tributarios incluyendo contribuciones a la seguridad social	16,2	17,6	18,7	18,9	18,5	19,6
Ingresos del cobre (CODELCO)	4,6	2,3	0,9	3,5	2,7	0,9
Gasto total del gobierno general	19,0	16,8	19,5	16,9	19,4	20,1
Gasto social ^a	12,5	12,0	14,7	12,7	15,3	15,3
Gasto social como fracción del gasto total ^a (%)	65,6	71,4	75,3	75,0	78,8	76,2

Fuente: Dirección de Presupuestos, Estado de la Hacienda Pública. Incluye al gobierno central y municipalidades.

^a Incluye los gastos del gobierno general en protección social, educación, vivienda y salud.

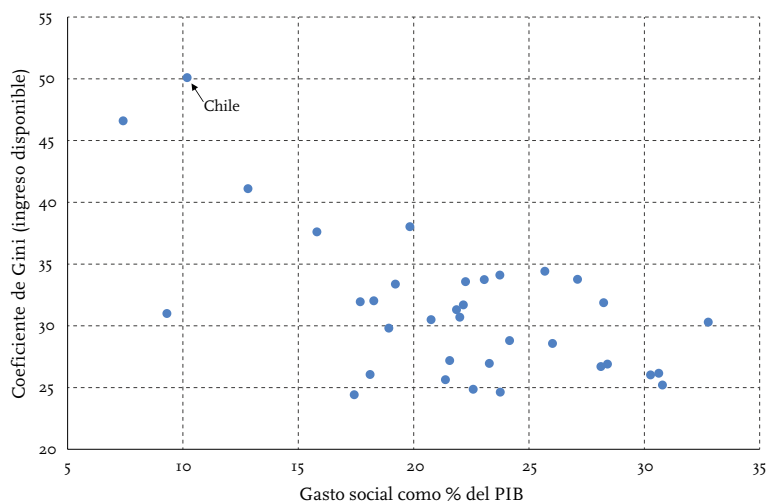
En la Tabla se observa, asimismo, una menor dependencia fiscal de los ingresos del cobre en años recientes. Las fluctuaciones internacionales en los precios del cobre se reflejan en los ingresos fiscales, pero se ven suavizadas a lo largo del ciclo económico a través de una política que estabiliza el gasto fiscal automáticamente, medida que se

transformó en ley a mediados de la década del 2000.¹⁰ Los gastos del gobierno han aumentado levemente y muestran una creciente importancia del gasto social dentro del presupuesto.

A pesar de esos esfuerzos, un gobierno pequeño existe a costas de un gasto social reducido. La Figura 6 muestra que los países de la OCDE que destinan un amplio margen del PIB al gasto social tienen también menores niveles de desigualdad. Chile pertenece al cuadrante superior izquierdo de la figura, i.e. tiene un bajo nivel de gasto social público y un alto coeficiente Gini.

● FIGURA 6. GASTO SOCIAL Y DESIGUALDAD EN LA OCDE

(% of PIB y Gini 2012-2013)



Chile dedica menos recursos públicos que el promedio de la OCDE en todos los ámbitos del gasto social. En efecto, Chile asigna un 4% del PIB al gasto público en educación, mientras que la media en los países de la OCDE es de 4,8%. De manera similar, el gasto público chileno en salud alcanza al 3,7% del PIB, mientras que la OCDE gasta el 6,6%. Asimismo, el gasto en pensiones es del 3,6% del producto en Chile *versus* el 7,8% en la organización, mientras que el gasto en garantías para la población trabajadora (discapacidad, cesantía, etc.) es de 1,9% en Chile *versus* el 4,8% en la OCDE.¹¹

¹⁰ Ley 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal, promulgada en el año 2006.

¹¹ OCDE (2014a, 2015a) y <http://stats.oecd.org/>

Una fracción de la diferencia entre el nivel de gasto público en Chile en relación a otros países se debe a la privatización de servicios sociales. Por ejemplo, mientras que el 84% del total de gasto en educación en la OCDE es financiado por el sector público, en Chile solo el 60% es financiado con fondos fiscales (OCDE 2015b). Diferencias similares se observan en el financiamiento de la salud y las pensiones.

2.2 Focalización e incentivos económicos

El gasto público en Chile es altamente progresivo. La introducción de la Ficha CAS a principios de los años 1980 –después reemplazada por la Ficha de Protección Social y más recientemente por el Registro Social de Hogares– permitió la focalización del gasto social. El sistema recoge información detallada sobre las características socioeconómicas y demográficas de los hogares chilenos con el fin de determinar su elegibilidad para distintos programas sociales.¹² En otras palabras, estas fichas identifican a los hogares beneficiarios de los programas sociales. Hacia 2010, cerca del 65% de los chilenos y sus hogares habían sido registrados por la Ficha (Comité de Expertos Ficha de Protección Social 2010).

La Tabla 2 presenta la distribución del gasto social público junto con la distribución de ingreso. Como muestra la tabla, los subsidios sociales del gobierno benefician ampliamente a los hogares más pobres: 43,2% de las transferencias en dinero se entregan a hogares en los dos primeros deciles, así como el 31,4% y el 45,7% de los gastos en bienes y servicios de educación y salud, respectivamente. Como consecuencia, la distribución del ingreso medida como los recursos que percibe el decil más rico en relación a los que percibe el decil de menores ingresos (Índice 10/10) se vuelve mucho más igualitaria luego de contabilizar la totalidad de subsidios públicos.

¹² El sistema recolecta información sobre la demografía de los hogares, niveles educacionales alcanzados, empleo e ingreso, la propiedad de los bienes durables y activos, la calidad de la vivienda y el acceso a agua potable. La evaluación de los hogares se basa en un conjunto de variables que se relaciona con su capacidad de generación de ingreso. Excluye la vivienda, bienes durables y otros activos para evitar afectar negativamente los incentivos a su acumulación (ver Larrañaga 2010).

● TABLA 2. GASTO SOCIAL Y SUBSIDIOS PERCIBIDOS POR CADA DECIL DE INGRESOS, 2009

	DECIL DE INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA										ÍNDICE
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	10/10
Ingreso autónomo	0,9	2,7	3,7	4,6	5,6	7,1	8,5	11,1	15,6	40,2	44,67
Subsidios monetarios	25,2	18,0	14,5	10,9	9,0	8,2	5,9	4,3	3,0	1,0	0,04
Pensión Básica Solidaria	33,1	17,0	12,9	9,5	7,0	6,9	5,2	4,0	3,2	1,2	0,04
Aporte Previsional Solidario	28,9	11,6	13,7	6,0	12,0	7,8	6,4	6,0	5,8	1,8	0,06
Subsidio Único Familia SUF	27,3	20,9	15,9	10,8	8,6	7,8	4,5	2,6	1,5	0,2	0,01
Subsidio Discapacidad Mental	30,6	25,7	11,8	5,8	9,9	6,5	6,7	0,6	2,4	0,0	0,00
Asignación Familiar	13,1	20,0	16,4	13,0	10,5	10,4	6,8	5,2	3,0	1,5	0,11
Bonos de Apoyo a la Familia	16,4	18,6	16,0	12,9	10,9	9,6	7,0	4,9	2,8	1,0	0,06
Subsidio al Agua Potable	20,1	20,1	14,6	13,7	11,5	11,9	9,0	8,0	5,6	4,9	0,24
Subsidio de Cesantía	6,7	17,0	25,6	11,3	13,9	10,1	1,7	4,0	8,0	1,6	0,24
Bono Protección Familiar y Egreso	38,6	20,2	14,3	10,2	6,2	5,4	2,7	1,8	0,4	0,1	0,00
Subsidio Eléctrico	14,2	13,5	14,7	12,4	11,7	10,2	9,4	7,7	5,1	1,2	0,08
Transferencias en servicios											
Educación	14,7	16,7	14,8	12,2	10,4	10,2	7,7	6,6	4,9	1,8	0,12
Salud	24,4	21,3	15,8	14,0	12,7	8,6	5,0	2,2	0,0	-4,0	-0,16
Ingreso monetario total (excl. salud/educación)	1,6	3,1	4,0	4,8	5,6	7,1	8,4	10,9	15,3	39,1	24,44
Ingreso total (incl. subsidios salud/educación)	3,1	4,6	5,1	5,6	6,2	7,3	8,3	10,4	14,1	35,4	11,42

Fuente: Mideplan, 2009.

Cabe notar, sin embargo, algunos aspectos centrales de la acción de la política social en Chile que destacan de la Tabla 2. El primero es que si bien los subsidios monetarios tienen un efecto relevante sobre

la participación en los ingresos del primer decil (elevándola en cerca de un 80%), éstos casi no alteran la de los demás deciles; i.e., eleva en un 15%, 8% y 4% la participación de los tres deciles siguientes respectivamente, y deja prácticamente inalterada la de los deciles V al IX. Ello es resultado del objetivo explícito de estos instrumentos de política: reducir la pobreza, pero no la desigualdad. El efecto de los subsidios en educación y salud es similar.

Un segundo aspecto a destacar es que el efecto de las transferencias en efectivo y en especies sobre la desigualdad es radicalmente distinto, en particular porque el primer conjunto de beneficios comprende un monto significativamente menor de fondos, y porque el gasto en educación y salud constituyen los ítems de gasto social público que más han crecido en los pasados 25 años. De acuerdo a Mideplan (2009), los hogares del primer decil reciben en promedio cerca de 53 mil pesos en transferencias monetarias al mes, y más de 150 mil pesos en salud y educación (expresados en pesos de noviembre de 2009). De igual forma, el segundo decil percibe cerca de 38 mil en dinero y 154 mil en beneficios de salud y educación. Aunque se ha observado claras mejorías en el tiempo, la calidad de estos servicios de salud y educación no ha aumentado en la misma tasa que el gasto. Por ejemplo, de acuerdo a los resultados de la prueba PISA 2012, más de la mitad de los estudiantes secundarios chilenos carece de competencias básicas en matemáticas y más de un tercio, en lenguaje (OCDE 2014b). Por este motivo, el efecto de estos gastos sobre la desigualdad deben ser analizados con cuidado (Repetto 2005).

Un tercer aspecto es que si bien el Índice 10/10 se reduce de manera importante, el coeficiente de Gini no. En efecto, el Gini 'de mercado', esto es, antes de transferencias, fue de 55 en el 2009. Luego de las transferencias monetarias, apenas cae a 53. Ello se debe a la naturaleza misma de este indicador que es relativamente sensible a la participación en los ingresos de los grupos medios más que al de los extremos (Hey y Lambert 1980). Como los subsidios prácticamente no alteran la fracción que se llevan los hogares de ingresos medios, tampoco alteran este índice de desigualdad.

Adicionalmente, aun cuando la Tabla 2 ilustra bien la alta focalización de la política social chilena, en algunos casos no alcanza a mostrar cuán estrictos son los criterios de elegibilidad para tener derecho

a percibir los subsidios. Por ejemplo, el Bono de Protección Familiar, el Bono de Egreso y el Subsidio al Agua Potable han sido legalmente diseñados para alcanzar solo a hogares en el 5% de menores ingresos de la población.

El énfasis en una estricta comprobación de medios ha probado ser una manera muy eficiente de reducir la pobreza individual y de los hogares. Junto con un incremento en el gasto social y el crecimiento económico, la alta focalización ha sido central al éxito de Chile en la reducción de la pobreza. En efecto, la mayoría de las políticas están focalizadas en los hogares más pobres –en muchas ocasiones en los primeros deciles o menos (Contreras et al. 2013)– a pesar de que los ingresos de los hogares en los deciles en torno a la mediana no difieren demasiado entre sí (Figura 4).¹³ Esto es, la restricción presupuestaria que conlleva un Estado relativamente pequeño, la definición de una línea de pobreza oficial sobre la base solo de ingresos, y un objetivo central de reducir la incidencia de la pobreza, llevan a un gasto público en transferencias que está decididamente inclinado hacia los hogares de menores recursos. Ello, a pesar de que muchos otros hogares, aquellos que cuentan con recursos materiales similares pero que no se ubican en la parte más baja de la distribución, se podrían beneficiar de una estrategia un poco más universal.¹⁴

Algunas políticas sociales en Chile incluyen un componente de solidaridad que permite distribuir recursos más ampliamente entre hogares, pero por lo general se trata de un componente menos significativo. Por ejemplo, las pensiones y el seguro de desempleo se han financiado a la fecha primordialmente sobre la base de cuentas de ahorro individual. El aseguramiento por medio del ahorro individual puede ser eficiente, en particular si los *shocks* son reducidos y frecuentes (Fajnzylber y Repetto 2008). No obstante, el ahorro individual, si bien puede asegurar eventos a través del tiempo, carece de la capacidad para proveer seguridad a través de estados de la naturaleza y a través de generaciones –esto es, de redistribuir entre hogares y grupos etarios–, capacidades con las que sí cuentan los sistemas de reparto.

¹³ Un conjunto de políticas de implementación más reciente han comenzado a cubrir un grupo más amplio de hogares. Ver la discusión en las secciones 3 y 4 más adelante.

¹⁴ Recuérdese que la distribución del ingreso en Chile es bastante plana (Figura 4).

La reforma de pensiones del año 2008 y la del seguro de cesantía en el año 2009 ampliaron de manera importante la cobertura de sus respectivos componentes solidarios. Más allá de ello, estos dos sistemas ilustran muy bien el foco en incentivos que caracteriza la política social en Chile. En efecto, la seguridad social basada en cuentas individuales deposita la responsabilidad de las contribuciones, la acumulación y los retiros en manos de los individuos. A ello se suma la eficiencia de costos y la competencia entre proveedores privados que se busca en la privatización de servicios sociales. Adicionalmente, las transferencias en efectivo son pequeñas y bien focalizadas para así evitar afectar los incentivos al trabajo, ahorro y generación de ingresos. En otras palabras, las políticas de Chile han sido cuidadosas en proveer incentivos y en buscar la eficiencia económica, pero ello ha sido a costas de una baja cobertura, bajo aseguramiento y escasa solidaridad.

Incluso el programa Chile Solidario, tal vez el programa social más importante de las últimas décadas, focalizado en aproximadamente el 5% de los hogares, cuida muy bien los incentivos. Por una parte, garantiza a sus beneficiarios acceso a una amplia variedad de programas sociales, incluyendo educación, salud, formación para el empleo, además de transferencias monetarias. Pero las familias reciben apoyo por un período limitado de tiempo (2 años) y se les entrega un pago en efectivo siempre y cuando cumplan un mínimo de objetivos del programa (Larrañaga y Contreras 2010).¹⁵

2.3 Un sistema de impuestos regresivo

El sistema de impuestos tiene un conjunto simultáneo de objetivos: recaudar para financiar el gasto público, corregir ineficiencias de mercado tales como externalidades, y, en la medida en que la sociedad valore la equidad, redistribuir ingresos entre hogares. En este contexto, Chile ha elegido un sistema de impuestos que no redistribuye ingresos desde los niveles altos hacia los hogares de bajos ingresos. Ello se debe a la gran relevancia de impuestos indirectos regresivos en

¹⁵ Desde el año 2012, este programa ha sido paulatinamente reemplazado por el Ingreso Ético Familiar, que contempla, además, beneficios asociados al trabajo formal de las mujeres y al desempeño escolar de los niños. Está primordialmente enfocado en el 5% de los hogares más vulnerables, aun cuando algunos componentes, como el subsidio al empleo femenino, alcanza coberturas mayores (hasta el 40% de los hogares).

la recaudación fiscal, y a un impuesto a la renta que recauda menos y que en principio es progresivo, pero que otorga un conjunto amplio de beneficios a las rentas del capital que erosionan esa progresividad.

En efecto, cerca de la mitad de los ingresos fiscales es recaudada por impuestos indirectos, en particular, por el IVA (Banco Mundial 2015). La alta tasa del IVA (19% desde el año 2003) y la alta dependencia fiscal en él han encontrado justificación en su simplicidad administrativa y su cumplimiento efectivo (Engel et al. 1999).

Asimismo, la baja recaudación de impuestos a la renta en Chile comparada con otros países de la OCDE se debe a diversos factores. Uno es su base reducida. De hecho, las tasas de impuesto al ingreso en Chile no son bajas: la tasa marginal de impuesto al ingreso personal más alta es de 40%,¹⁶ pero alrededor del 80% de las personas están exentas debido a sus bajos ingresos (Agostini et al. 2012).

Asimismo, el sistema chileno de impuestos permite muchas exenciones que reducen la capacidad de recaudar y que favorecen proporcionalmente a personas que generan sus ingresos bajo la forma de rentas del capital. En particular, permite diferir de manera indefinida los impuestos personales asociados a utilidades retenidas en las empresas. Si bien el impuesto del 20% a las utilidades devengadas de las empresas representa una retención tributaria, en un sistema plenamente integrado como el chileno, todo impuesto que los propietarios deban por sobre ese 20% se paga solo al momento de la distribución de utilidades (y no de su generación).

Esta posibilidad de diferir impuestos indefinidamente solo se otorga a quienes obtienen ingresos empresariales y, por tanto, constituye un tratamiento preferencial. Este beneficio se ha justificado sobre la base de la promoción del ahorro y el crecimiento. Las estimaciones de Hsieh y Parker (2007) son consistentes con esta perspectiva, pues muestran que la exención de impuestos a las ganancias retenidas ha generado nuevo ahorro e inversión en firmas manufactureras. Sin embargo, el estudio también muestra que esta política es eficaz solo entre las firmas que enfrentan restricciones financieras que les impiden acceder a créditos para financiar sus inversiones. Ello puede ser efectivo en empresas de menor tamaño, como sugiere Hsieh y Parker

¹⁶ Esta tasa caerá al 35% el año 2018 como resultado de la reforma tributaria aprobada el año 2014.

(2007), pero no así entre las empresas más grandes que tienen amplio acceso a los mercados financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional 2011).¹⁷

Además del beneficio de diferir impuestos, existe un conjunto de otros regímenes especiales que favorecen a las rentas del capital por sobre los ingresos laborales. Así, personas de igual ingreso tributan de manera distinta según el origen de sus ingresos. Estimaciones de Agostini (2013) y de Agostini et al. (2012) muestran que prácticamente todos estos beneficios son capturados por un grupo pequeño de personas en la parte más alta de la distribución, y que con frecuencia se trata de beneficios utilizados como una vía para la elusión tributaria. Esto es, son tratos preferenciales que generan ineficiencia pues abren espacios para la elusión y la evasión, y porque distorsionan las decisiones de inversión y de organización de las empresas. Incluso los beneficios que fueron diseñados para pequeños empresarios de la minería, agricultura y transporte son principalmente capturados por contribuyentes del decil más alto de ingresos.

Así, de acuerdo a diversos análisis (Cantalupts et al. 2007, López y Miller 2008, Agostini et al. 2012), las exenciones y las lagunas tributarias favorecen a los grupos de altos ingresos, mientras que el resto de la población que principalmente paga el impuesto indirecto del IVA, no tiene vías legales para diferir y eludir el pago de impuestos. De acuerdo a Cantalupts et al. (2007), si buena parte de esos tratamientos impositivos especiales fueran eliminados, la tasa de impuesto de IVA podría ser reducida del 19% al 6% sin perder recaudación. El coeficiente Gini caería de 0,53 a 0,48.

3. Régimen democrático: ¿incapaz o indispuerto a reducir la desigualdad?

Al retornar la democracia, la desigual distribución del ingreso fue entendida como resultado de las políticas dictatoriales de derecha. Los

¹⁷ Casi todos los países de la OCDE ofrecen este beneficio de diferimiento (excepto Estonia y México en la actualidad). Sin embargo, en promedio, los empresarios en Chile pueden diferir hasta casi el 60% de sus ingresos (no el 100% dada la retención del impuesto a las utilidades), mientras que en promedio en la OCDE el beneficio es del 33% (estimaciones propias sobre la base de las estadísticas de la OCDE en <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>).

cuatro gobiernos sucesivos de centro-izquierda democráticamente electos que rigieron Chile entre 1990 y 2010 tuvieron la oportunidad de corregir la distribución del ingreso y el bienestar. ¿Fueron los gobiernos de la Concertación incapaces de generar políticas que apuntaran a una mejor distribución del ingreso o más bien carecieron de la voluntad para hacerlo?

La respuesta a esta pregunta es aún materia de controversia en Chile. Por un lado, existieron restricciones políticas que han limitado la capacidad de introducir cambios relevantes en el funcionamiento de la economía, aun cuando se dieron varios pasos en la dirección de reducir la desigualdad de ingresos. Por otro, el énfasis casi único en incentivos ha permeado a muchas políticas, dejando prácticamente intacto un sistema social dual y segregado, en particular en lo que se refiere a educación, vivienda y salud.

Las limitaciones políticas más relevantes durante buena parte del periodo bajo análisis se relacionaron con la Constitución de 1980 promulgada por el gobierno militar, la cual dio origen a la llamada *democracia protegida*.¹⁸

Un elemento central fue el sistema electoral binominal, el que fue modificado solo a inicios del año 2015. Bajo el sistema binominal, cada unidad electoral es un distrito único de dos escaños. Los partidos políticos o coaliciones presentan dos candidatos para cada Cámara del Congreso. El candidato con la mayor cantidad de votos en la lista ganadora obtiene uno de los dos escaños, mientras que el otro se otorga al candidato con mayoría de votos en la lista que finaliza segunda en votación. Para lograr los dos escaños, la lista ganadora necesita doblar en votos a la lista que finaliza segunda. Esto es, con dos coaliciones políticas como en Chile, la lista que recibe el 33,4% de los votos gana un escaño. Para ganar ambos, la lista requiere del 66,7% del total de votos.

De este modo, bajo el sistema binominal era difícil que una mayoría electoral se tradujese en mayoría de escaños. En otras palabras, el sistema otorgó a los partidos de derecha un seguro contra la derrota (Navia 2004). El nuevo sistema, que comenzará a regir en las elecciones parlamentarias del año 2017, es un sistema más proporcional, en

¹⁸ La siguiente descripción de la Constitución está basada en Pastor (2004).

que el número de escaños se asigna de manera más acorde a los votos obtenidos en los comicios.

Los requisitos de quórum para reformas constitucionales también representaron un límite para provocar cambios: una reforma constitucional requiere de la aprobación del Presidente y tres quintos de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras del Congreso, no solo de los presentes que votan. Se requiere también de una mayoría de dos tercios de ambas Cámaras para enmiendas que afecten a los poderes del Presidente, a las Fuerzas Armadas y al Tribunal Constitucional. Este es también el caso de cambios a la definición de derechos y deberes constitucionales. Asimismo, la Constitución cataloga un número de leyes como ‘leyes orgánicas constitucionales’, las que requieren de la aprobación de cuatro séptimos de ambas Cámaras para ser modificadas. Estas leyes incluyen el sistema electoral y la organización del sistema educacional, entre otros.

A estas limitaciones se sumó la figura de los ‘senadores designados’ que significaba que un tercio del Senado era nominado y no electo (dos miembros definidos por el Presidente, tres por la Corte Suprema y cuatro por el Consejo de Seguridad Nacional). Las primeras nominaciones fueron hechas por el régimen de Pinochet, lo que dio a los partidos de derecha una mayoría en el Senado en los comienzos de la democracia.

Los quóruns, junto con el sistema binominal y los senadores designados, restringieron la posibilidad de introducir cambios en el sistema económico y político. Las dos primeras administraciones hicieron esfuerzos sin éxito por introducir reformas constitucionales mayores. Las enmiendas aprobadas por el Congreso en 2005, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, eliminaron los puestos designados así como la institución de los ‘senadores vitalicios’. Los cambios fueron importantes, pero en muchas ocasiones insuficientes para facilitar la aprobación de otras enmiendas clave a la Constitución, tales como el cambio en el sistema binominal o la limitación del poder del Tribunal Constitucional.

A pesar de esas dificultades electorales, la Concertación introdujo algunas políticas que abordaron directamente la desigualdad. El plan AUGE del presidente Lagos –un sistema de garantías explícitas para una lista de enfermedades prioritarias– movió a Chile en dirección de

una cobertura universal de salud. En la discusión parlamentaria, sin embargo, la proposición presidencial de un Fondo Solidario que requería que las aseguradoras privadas de salud redistribuyeran fondos al sector público para financiar el plan AUGE fue rechazada (Missoni y Solimano 2010). Los costos de la reforma fueron finalmente financiados a través de un aumento temporal de impuestos indirectos (el IVA, específicamente), que luego se volvió permanente.

Por su parte, la presidenta Bachelet introdujo en el año 2008 elementos de solidaridad en el sistema de pensiones. Las estimaciones del gobierno entonces indicaban que alrededor del año 2030 solo la mitad de los trabajadores chilenos tendría el derecho a una pensión mínima (Consejo Asesor Presidencial 2006). Las contribuciones de la mayoría de los trabajadores, especialmente de las mujeres y de los trabajadores independientes, no eran suficientes para acumular fondos para autofinanciar esta pensión mínima y tampoco para cumplir con los 20 años requeridos para ser titular del beneficio. Entre muchos otros cambios, la reforma introdujo la Pensión Básica Solidaria que asegura un beneficio de unos 150 dólares al mes a personas de 65 años o más sin cobertura, e incluyó también un subsidio a la pensión, el Aporte Previsional Solidario, para aquellos que contribuían al sistema pero que no habían acumulado fondos suficientes y pertenecían al 60% más pobre de hogares (Barr y Diamond 2008). Aunque el sistema está sujeto a la comprobación de medios de vida, la cobertura de población aumentó considerablemente, fortaleciendo además el componente solidario. Los costos de la reforma son financiados por la acumulación de fondos fiscales asociados al *boom* internacional de los precios del cobre.

Bajo el gobierno de Bachelet, la reforma del seguro de desempleo de 2009 también fortaleció la solidaridad dentro del sistema, dando un mayor acceso a los recursos del Fondo Solidario. También bajo la administración de Bachelet se introdujo un exhaustivo plan de apoyo a la niñez, el programa Chile Crece Contigo. Este programa constituye un intento por promover el desarrollo temprano reduciendo la aparición de inequidades que comienzan antes del nacimiento a través del apoyo efectivo a los niños desde la gestación.

Por su parte, la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), promulgada el 2008, provee importantes subsidios adicionales para

las escuelas públicas y privadas subvencionadas por el Estado que eduquen a niños del 40% más pobre de hogares, e incorpora al mismo tiempo mayor supervisión en las escuelas para que ocupen los nuevos recursos en aseguramiento de la calidad. El sistema fue introducido bajo la administración de Bachelet en el año 2008 y luego reforzado por la administración de Piñera en el año 2011. Si bien no existen aún estudios definitivos que puedan relacionar la SEP con el aprendizaje de los estudiantes, los resultados de pruebas estandarizadas entre los niños de hogares vulnerables han crecido más rápidamente que aquellos de los estudiantes de mayores recursos.

Asimismo, el gobierno de Piñera, en línea con el diseño del Subsidio al Empleo Joven del año 2008, creó el Bono al Trabajo de la Mujer que subsidia los ingresos laborales de trabajadoras formales en el 40% de la población más vulnerable.

Sintetizando, las administraciones de la Concertación introdujeron algunas políticas con una cobertura bastante mayor que la de los programas tradicionales basados en la estricta comprobación de medios de vida descritos más arriba. Los gobiernos se movieron inicialmente desde la inyección de más recursos en el financiamiento de políticas sociales hacia la preocupación por la calidad de sus servicios y más recientemente, de manera cautelosa, en dirección de la universalidad.

No obstante, probablemente debido a la falta de decisión dentro de la coalición misma y a posiciones divergentes en temas relevantes, la esencia de las políticas sociales permanece. Después de 25 años de retorno a la democracia, la estricta comprobación de medios de vida es la principal herramienta de focalización de las políticas sociales, el tamaño del gobierno permanece constante –aun cuando se espera que luego de la reforma tributaria del 2014 se recaude 3 puntos del PIB adicionales en régimen–, y el sistema impositivo descansa fuertemente en impuestos indirectos. Antes que cambiar el fondo de la provisión de servicios sociales, Chile ha elegido sostenerse mayormente sobre regulaciones más estrictas de los mercados relevantes (de educación, salud, pensiones y vivienda). Si ello es resultado de una elección o una obligación, sigue siendo una pregunta abierta.

Probablemente como respuesta a la ausencia de reformas más profundas orientadas a la igualdad, en 2006, decenas de miles de

estudiantes secundarios usando sus uniformes escolares salieron a las calles a demandar ‘educación como derecho y no como privilegio’ y una reforma de la ley de educación –una de las leyes orgánicas constitucionales que requieren altos quórums de aprobación por parte del Congreso. Las protestas condujeron a un reemplazo de la ley LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Educación, la última ley aprobada por Pinochet en marzo de 1990) por la LEGE (Ley de Educación General). La ley se basó en un acuerdo bipartidista entre el gobierno de la Concertación y los líderes de la Alianza por Chile, la coalición de oposición. El rol del Estado en la educación pública y el cuestionamiento de los fines de lucro de los proveedores de educación, en su mayoría privados pero financiados públicamente, estuvieron en el centro del debate en el Congreso.

Bajo la nueva ley aprobada por el Congreso, las escuelas financiadas con recursos públicos (sean ellas administradas privadamente o por los municipios) no pueden seleccionar estudiantes antes del noveno grado. La Superintendencia de Educación y la Agencia para la Calidad de la Educación, creadas en ese contexto, están a cargo desde entonces de supervisar los resultados educacionales, reforzando al mismo tiempo la autonomía escolar.

En 2011, bajo la administración del primer gobierno de centro-derecha elegido democráticamente después de 50 años, fueron los estudiantes universitarios los que salieron a las calles para protestar por nuevas reformas educacionales. De acuerdo a diversas encuestas, las demandas de los estudiantes eran apoyadas por la mayoría de los chilenos: la prohibición del lucro en la provisión de educación a todo nivel, la restauración de la educación universitaria gratuita para todos los ciudadanos y una profunda reforma de impuestos para su financiamiento.

Esta nueva presión desde la sociedad civil y el debilitamiento de la legitimidad del sistema político parecen motivados por un rechazo de las desigualdades que la mayoría de los chilenos relaciona con falta de justicia y con diferencias arbitrarias no escogidas que afectan su bienestar (Espinoza 2012).

En el año 2013, la candidatura de la coalición de centro-izquierda (rebautizada como Nueva Mayoría luego del ingreso del Partido Comunista al pacto electoral) por primera vez ofreció transformaciones

estructurales para enfrentar la desigualdad. Entre otros, propuso la eliminación del copago que realizan los padres a los establecimientos privados que reciben subvención estatal, la prohibición del lucro en la provisión de todos los niveles del sistema educacional y de la selección de alumnos por parte de establecimientos privados subvencionados, además de la gratuidad en la educación superior hasta cubrir al 70% de los alumnos según los ingresos de sus hogares, y una reforma de salud para incorporar elementos de solidaridad. Para financiar estos gastos, propuso una reforma tributaria que además de elevar la recaudación, imprimiera progresividad en el sistema. La candidatura de Michelle Bachelet contó con el apoyo del 62% de los electores en segunda vuelta, mientras que la Nueva Mayoría obtuvo la mayor representatividad que ha alcanzado en el Congreso desde la vuelta a la democracia.

De este conjunto de propuestas, a la fecha se han convertido en ley la reforma tributaria y los cambios al sistema escolar. Ambos procesos de cambio serán implementados de manera gradual, por lo que sus eventuales efectos sobre la desigualdad deberán ser evaluados en el futuro. La discusión de estas medidas en el Congreso y en los medios, sin embargo, mostró que las posiciones divergentes al interior de la coalición de gobierno respecto de cómo organizar las políticas económicas y sociales siguen vigentes.

4. Conclusión: nuevas direcciones

Durante las últimas décadas, Chile ha mostrado un conjunto relevante de resultados económicos positivos, en particular en lo que se refiere a un crecimiento económico sostenido y a una importante reducción en las tasas de pobreza.

Sin embargo, Chile no ha sido igualmente exitoso en reducir la desigualdad de ingresos. Ello se debe principalmente a una combinación de tres factores: un Estado relativamente pequeño, un sistema tributario que no redistribuye ingresos y políticas sociales de transferencias monetarias pequeñas, altamente focalizadas y sujetas al cumplimiento de condiciones por parte de los hogares beneficiarios. El énfasis en la reducción de la desigualdad –con foco en la igualdad de

oportunidades por sobre la de ingresos— ha estado, más bien, en las políticas educacionales y de salud, elevando el gasto público en estas áreas y modificando su regulación. A pesar de ello, y si bien el sistema educacional y el de salud tienen una altísima cobertura en el país, los indicadores de calidad no se han movido a la par con el gasto, mientras que la provisión de servicios sociales está segregada según la situación socioeconómica de los beneficiarios.

La estricta focalización de las transferencias monetarias responde a dos factores centrales: a la necesidad de utilizar muy bien los escasos recursos que un Estado pequeño puede dedicar al gasto social, y a evitar incentivos adversos al trabajo y a la acumulación de activos por parte de los hogares beneficiarios. Si bien se trata de una preocupación válida, no existe evidencia contundente respecto de la existencia de estos efectos adversos en la práctica. Por ejemplo, Carneiro et al. (2014) encuentran un leve impacto positivo del programa Chile Solidario sobre el empleo de sus beneficiarios, con un efecto mayor entre mujeres casadas que no trabajaban previamente a la recepción de los subsidios. La revisión de Banerjee et al. (2015) de programas de transferencias condicionadas para seis países en desarrollo tampoco encuentra efectos adversos sobre el empleo de sus beneficiarios. Similar evidencia obtiene Alzúa et al. (2013) para el caso de tres países latinoamericanos. Existen diversos motivos por los cuales estos efectos negativos no se darían en la práctica. En particular, es posible que las transferencias sean demasiado pequeñas como para afectar el comportamiento de los hogares, aun cuando tengan efectos sobre su bienestar y sobre la incidencia de la pobreza.

La contrapartida de este enfoque chileno hacia las políticas sociales es la desprotección de una fracción relevante de los hogares. El importante cofinanciamiento de los servicios sociales y el aseguramiento de los riesgos de longevidad y desempleo sobre la base de cuentas de ahorro individual, significa que buena parte de los hogares debe recurrir a mecanismos de alto costo para enfrentar contingencias —por ejemplo, reduciendo el gasto en escolaridad de los hijos, por la vía de cambiarlos a un establecimiento de menor costo, pero también de menor calidad en caso de necesidad (Chetty y Looney 2006).

En la medida en que los países se desarrollan, las redes públicas de seguridad social crecen (Chetty y Looney 2007). Es esperable que

ello suceda paulatinamente en Chile en un futuro cercano. La Subvención Escolar Preferencial, el Plan Auge, la creación del Pilar Solidario del sistema de pensiones y los subsidios al empleo de jóvenes y mujeres descritos anteriormente, parecen representar los primeros pasos en esa dirección.

La expansión reciente de la cobertura de estos programas ha ido, por lo general, de la mano de la provisión de incentivos económicos, factor que se hará más relevante en la medida en que se extiendan los beneficios a una población más amplia, y en la medida en que los montos totales de los subsidios se eleven. Por ejemplo, los recursos entregados por el Aporte Previsional Solidario se retiran gradualmente de acuerdo a la acumulación individual de fondos. Similar diseño tienen el Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer, programas que tienen el potencial de extenderse para abarcar a un conjunto mucho más amplio de beneficiarios, en línea con las políticas de impuestos negativos al ingreso que, combinados con garantías de ingreso mínimo, se utilizan en países desarrollados.¹⁹

Las recientes movilizaciones sociales sugieren que los chilenos tienen una preferencia por la igualdad, incluyendo la igualdad de resultados y no solo la de oportunidades. Moverse hacia una cobertura más extendida requerirá de más recursos públicos, lo que depende en el mediano plazo de cuánto recaude en régimen la reforma tributaria del 2014.

La irrupción de los movimientos sociales en Chile, asimismo, ha abierto una nueva discusión sobre los estándares de justicia social en el país. Reparar los altos índices de desigualdad se ha convertido en un mandato político.

De este modo, el enfoque chileno de las políticas públicas –ampliamente orientado hacia la reducción de la pobreza y la provisión de servicios sociales subsidiados– esto es, ‘la vía chilena’, puede llegar pronto a su fin si no se orienta más fuertemente hacia la reducción de la desigualdad. La esperanza de que el aumento en la cobertura educacional lleve a mejores salarios y a trabajo digno para todos, así como a una reducción de la desigualdad en el mediano plazo, ya no parece ser suficiente.

¹⁹ Por ejemplo, el Earned Income Tax Credit de los Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, C. 2013. Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile (199-245). En Arellano, J.P. y Corbo, V. (eds.), *Tributación para el desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno*. Santiago: CEP/CIEPLAN. Disponible en: http://www.cepchile.cl/PDFs_CEP/Libro_Tributacion-para-el-desarrollo.pdf [20 de enero 2016].
- Agostini, C., Martínez, C. y Flores, B. 2012. Equidad tributaria horizontal en el impuesto al ingreso en Chile. *Revista de la CEPAL* 108, 183-210.
- Alzúa, M.L., Cruces, G. y Ripani, L. 2013. Welfare Programs and Labor Supply in Developing Countries: Experimental Evidence from Latin America. *Journal of Population Economics* 26(4), 1255-1284.
- Arellano, J.P. 1985. *Políticas sociales y desarrollo: 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- Banco Mundial 2015. Chile: Efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014. Washington DC: The World Bank.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G. y Olken, B. 2015. Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide. Mimeo Departamento de Economía, MIT.
- Barr, N. y Diamond, P. 2008. *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolt, J. y van Zanden, J.L. 2014. The Maddison Project: Collaborative Research on Historical National Accounts. *The Economic History Review* 67(3), 627-651.
- Cantalópts, J., Jorratt, M. y Scherman, D. 2007. Equidad tributaria en Chile. Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma. Documento de Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, Chile.
- Carneiro, P., Galasso, E. y Ginja, R. 2014. Tackling Social Exclusion: Evidence from Chile. The Institute for Fiscal Studies, Department of Economics, UCL, Working Paper CWP24/14. Disponible en: <http://www.ifs.org.uk/uploads/cemmap/wps/cwp241414.pdf> [20 de enero 2016].
- Chetty R. y Looney, A. 2006. Consumption Smoothing and the Welfare Consequences of Social Insurance in Developing Economies. *Journal of Public Economics* 90, 2351-2356.
- Chetty R. y Looney, A. 2007. Income Risk and the Benefits of Social Insurance: Evidence from Indonesia and the United States (99-121). En Ito, T. y Rose, A.K. (eds.), *Fiscal Policy and Management in East Asia*. Vol. 16. Chicago: University of Chicago Press.
- Comisión para la Medición de la Pobreza 2014. Informe Final. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/informes_de_comisiones/informe-final-comision-para-la-medicion-de-la-pobreza.html [20 de enero 2016].
- Comité de Expertos Ficha de Protección Social 2010. Informe Final. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/c.e-fps-infinal.pdf> [20 de enero 2016].
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional 2006. Informe Final. Disponible en: <http://www.comisionpensiones.cl> [20 de enero 2016].
- Contreras, D. y Ffrench-Davis, R. 2012. Policy Regimes, Inequality, Poverty and Growth. The Chilean Experience, 1973-2010. UNU-Wider, Documento de Trabajo 2012/04.
- Contreras, D., Espinoza, V., Repetto, A. y Tokman, A. 2013. Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad (196-215). En Grupo Res

- Pública (ed.), *Chile 95 propuestas para un Chile mejor*. Santiago: Grupo Res Pública. Disponible en: <http://95propuestas.cl/pdf/libro-95-propuestas.pdf> [20 de enero 2016].
- Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. 1999. Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetics. *Journal of Development Economics* 59(1), 155-192.
- Espinoza, V. 2012. El reclamo chileno contra la desigualdad de ingresos. Explicaciones, justificaciones y relatos. *Izquierdas* 12, 1-25.
- Fajnzylber, E. y Repetto, A. 2008. Instrumentos alternativos para la protección social. En Cardoso, F.H. y Foxley, A. (eds.), *A medio camino: América Latina entre el despegue y la crisis*. Santiago: CIEPLAN.
- Ffrench-Davis, R. 1999. *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. Santiago: McGraw-Hill, Interamericana.
- Flores, C. y Carrasco, A. 2013. (Des)igualdad de oportunidades para elegir escuela: preferencias, libertad de elección y segregación escolar. Documentos de Referencia 2, Espacio Público.
- Fondo Monetario Internacional 2011. Chile: Financial System Stability Assessment. IMF Country Report 11/261, International Monetary Fund.
- Hecht-Oppenheim, L. 1993. *Politics in Chile. Democracy, Authoritarianism and the Search for Development*. Boulder: Westview Press.
- Hey, J.D. y Lambert, P.J. 1980. Relative Deprivation and the Gini Coefficient: Comment. *The Quarterly Journal of Economics* 95(3), 567-573.
- Hsieh, C.T. y Parker, J. 2007. Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from the Chilean Investment Boom. *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 8(1), 1-53 [20 de enero 2016].
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2009. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008. World Bank Policy Research, Working Paper 4978.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research, Working Paper 5430.
- Lara, B., Mizala, A. y Repetto, A. 2011. The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural Switches. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 33(2), 119-137.
- Larrañaga, O. 2009. Inequality, Poverty and Social Policy: Recent Trends in Chile. OECD Social, Employment and Migration, Working Papers 85.
- Larrañaga, O. 2010. Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica (13-28). En Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Larrañaga, O. y Contreras, D. 2010. Chile Solidario y el combate a la pobreza (43-76). En Larrañaga, O. y Contreras, D. (eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores.
- Larrañaga, O. y Rodríguez, M.E. 2014. Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile 1990 a 2013. Documento de Trabajo Diciembre 2014, PNUD. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desiguypob.pdf [20 de enero 2016].
- López, R. y Miller, S. 2008. Chile: The Unbearable Burden of Inequality. *World Development* 36(12), 2679-2695.

- Lora, E. 2001. *Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Maddison Project 2013. Disponible en: <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm> [20 de enero 2016].
- Mideplan 2009. Metodología de valorización de subsidios monetarios, en educación y en salud, e impacto distributivo del gasto social. Santiago: Ministerio de Desarrollo y Planificación Social. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Distribucion_del_Ingreso_e_Impacto_del_Gasto_Social_28122010_502904047ae72.pdf [20 de enero 2016].
- Missoni, E. y Solimano, G. 2010. Towards Universal Health Coverage: the Chilean Experience. World Health Report 2010, Background Paper 4, World Health Organization.
- Mizala, A. y Torche, F. 2012. Bringing the Schools Back in: The Stratification of Educational Achievement in the Chilean Voucher System. *International Journal of Educational Development* 32, 132-144.
- Navia, P. 2004. Legislative Candidate Selection in Chile. Working Paper NYU y Universidad Diego Portales. Disponible en: <http://patricionavia.com/papers/Legislative-Candidate.pdf> [20 de enero 2016].
- OCDE 2014a. *Society at a Glance 2014. OECD Social Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE 2014b. *Resultados de PISA 2012 en foco: lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE 2015a. *Revenue Statistics 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE 2015b. *Education at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Paraje, G., Bitrán, E., Duarte, F. y Willington, M. 2013. El mercado de los seguros privados obligatorios de salud: diagnóstico y reforma. Documento de Referencia 11, Espacio Público.
- Pastor, D. 2004. Origins of the Chilean Binominal Election System. *Revista de Ciencia Política* 24(1), 38-57.
- Ramos, J. 1997. Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina. *Revista de la CEPAL* 62, 15-38.
- Repetto, A. 2005. Desigualdad de ingresos y oportunidades en Chile (409-436). En Meller, P. (ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago: Taurus.
- Ruiz, N. y Woloszko, N. 2016. What do Household Surveys Suggest About the Top 1% Incomes and Inequality in OECD Countries? OECD Economics Department, Working Papers 1265, OECD Publishing.
- Sapelli, C. 2011. A Cohort Analysis of the Income Distribution in Chile. *Estudios de Economía* 38(1), 223-242.
- Tokman, A. 2006. El MINVU, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago (489-522). En Galetovic, A. (ed.), *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- UNU-WIDER 2015. World Income Inequality Database (WIID3.3), September 2015. Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/project/wiid3.3-world-income-inequality-database> [20 de enero 2016].
- Valenzuela, A. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes, Chile*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Velasco, A. y Huneeus, C. 2011. *Contra la desigualdad, el empleo es la clave*. Santiago: Editorial Debate.