

# El puzzle de la desigualdad en Chile

5 de febrero 2020

**Alfredo Maira**

Ingeniero comercial

Investigador de Horizontal



## 1. Introducción

La búsqueda por una sociedad económicamente más equitativa ha sido una bandera de lucha de las democracias alrededor del mundo desde, por lo menos, la mitad del siglo XX. Chile no ha sido la excepción. Sobre todo hoy, en la era de la comunicación masiva e inmediata, la ciudadanía parece no estar dispuesta a tolerar más los grandes niveles de desigualdad que se han vivido históricamente en el país. Ciertamente, estas injusticias provocadas por la falta de oportunidades han sido tanto el contexto como una de las motivaciones de las movilizaciones sociales ocurridas durante el 2019.

Es justamente en un momento crucial como este, cuando se están tomando las decisiones que delinearán a Chile en el futuro, cuando más cabe preguntarse cuál es la posición del país en materia de desigualdad y qué factores son los que la determinan. Tener una noción de la disparidad económica que existe en Chile, así como también tener en consideración los avances que se han logrado al respecto, permite mantener la perspectiva al momento de tomar decisiones y crear políticas públicas para la ciudadanía.

Al respecto, el presente documento busca ofrecer una pequeña radiografía a la desigualdad en Chile. Naturalmente, este es un tema sumamente amplio que puede ser abarcado desde muchas aristas. Por tal motivo, el alcance de este trabajo busca esbozar solamente a grandes rasgos los principales elementos sobre el tema. Su estructura es la siguiente. La primera sección explica las connotaciones de la desigualdad y por qué esta resulta algo no deseable en una economía y sociedad moderna. La segunda sección analiza la evolución histórica de esta en Chile a lo largo del tiempo, así como también su estado actual. La tercera ofrece una comparación internacional al respecto.

La cuarta estudia la desigualdad intra generacional de los chilenos. La quinta y la sexta exponen, res-

pectivamente, el rol del Estado y del mercado en la evolución de esta. Por último, se finaliza con una síntesis del trabajo y una recomendación.

## 2. ¿Por qué la desigualdad importa?

La desigualdad es, ciertamente, un término amplio que puede ser entendido de distintas maneras. Puede manifestarse de forma política, ambiental, territorial y, por supuesto, puede manifestarse de forma económica. Es esta última manifestación, aquella que se refiere a la disparidad de la riqueza material y capacidad adquisitiva de las personas dentro una sociedad, es decir, aquella que determina sus condiciones de vida materiales, la cual será el foco del presente trabajo.

Para hablar de desigualdad, se debe entender primero por qué una grado extremo de esta resulta algo no deseable para una sociedad. Esto permite poner en contexto la demanda social por mayor justicia, así como también dar sentido a las políticas activas de redistribución que tienen los estados modernos que buscan mitigar este problema. Al respecto, existen razones tanto de carácter moral como de índole económico y utilitario.

Con respecto a las primeras, se pueden contar al menos tres justificaciones morales de la lucha contra la desigualdad (PNUD, 2017). La primera resulta la más obvia y es que, en un contexto de pobreza, una distribución dispar del ingreso de una sociedad significa que aquellos sectores dentro de ella que cuenten con menores recursos no lograrán satisfacer sus necesidades básicas y, por lo tanto, no lograrán tener una vida digna. En segundo lugar, una desigualdad extrema puede generar diferencias en el valor social y peso político de los individuos, al tender estos a basarse este en la riqueza material. Esto atenta contra los principios de un sistema democrático. Finalmente, esta crea, inevitablemente, una segregación territorial del espacio, impidiendo la integración de los distintos sectores de la sociedad y debilitando la noción de esta como un ente unificado.

Altos niveles de disparidad introducen también elementos disfuncionales en la economía de, al menos, dos maneras (Bourguignon, 2017). En primer lugar, estos están generalmente asociados a un acceso inequitativo a oportunidades de crecimiento tales como educación, créditos de emprendimiento o puestos de trabajo. Producto de su contexto socioeconómico, personas de escasos recursos no pueden acceder tan fácilmente a ellas. Efectivamente, Galor (2011) muestra cómo, frente a la existencia de imperfecciones en el mercado de créditos y costos fijos asociados a la inversión en educación, la decisión de ocupación laboral se ve afectada por la distribución del ingreso. La consecuencia de esto es una distribución ineficiente de las actividades laborales dentro de una economía que es producto de una ineficiencia del mercado y falta de oportunidades.

La segunda razón es que, cuando las condiciones de vida son muy dispares dentro de una sociedad, se generan presiones sociales por implementar políticas redistributivas que funcionen en el corto plazo. Dichas políticas suelen traer distorsiones en el mercado que resultan perjudiciales para la economía. Para evidencia empírica que correlacione crecimiento con desigualdad, véase Ostry et al. (2014) y Berg & Ostry, (2011).

Para finalizar la sección, es necesario aclarar que no todo grado de diferencia económica es inherentemente inmoral o indeseable. En una sociedad en donde la igualdad de oportunidades sea una garantía, la diferencia en términos materiales será exclusivo reflejo de los propios méritos de las personas o bien, de los distintos proyectos de vida que han decidido llevar a cabo. En este sentido, el llamado a combatir la desigualdad que se hace en este documento no es uno a igualar de manera completa y absoluta el ingreso de las personas, sino un llamado a trabajar para que todos los miembros de la sociedad tengan el mismo acceso a oportunidades de crecimiento material tales como educación, emprendimiento y trabajo.

### 3. Desigualdad, ayer y hoy

La distribución desigual de la riqueza en Chile no es un fenómeno reciente que sea producto del establecimiento de una economía de mercado en la segunda mitad del siglo XX. Más bien, esta ha estado presente desde el nacimiento del país. Rodríguez (2017) genera una estimación de la evolución del coeficiente Gini del país<sup>1</sup>, desde la segunda mitad del siglo XIX, hasta el año 2009 (*ver figura 1*). A pesar de que una estimación que llega tan atrás en el tiempo tiene complicaciones obvias relacionadas a la fidelidad de la información, el ejercicio sigue ofreciendo una buena referencia.

Si bien ha habido fluctuaciones, el valor del índice en Chile ha bordeado históricamente los 0,55 puntos. Existen dos puntos de inflexión, en 1903 y 1974, en donde luego de un periodo de mejora, la tendencia se revierte y el Gini comienza nuevamente a deteriorarse. En cualquier caso, la desigualdad estructural del país no ha logrado jamás pasar decididamente bajo los 0,5 puntos. En definitiva, la inequidad es una herencia con la que Chile carga desde su formación como república.

A finales del siglo XX, Chile vio importantes transformaciones en su economía. Desde 1990 hasta hoy, el PIB per cápita se ha multiplicado por un factor de seis<sup>2</sup>, el ingreso per cápita real de los hogares se ha triplicado<sup>3</sup> y la pobreza ha caído de un 68% a menos del 10%<sup>4</sup>. Este rápido progreso económico le significó a Chile convertirse en un referente para otros países en vías de desarrollo.

---

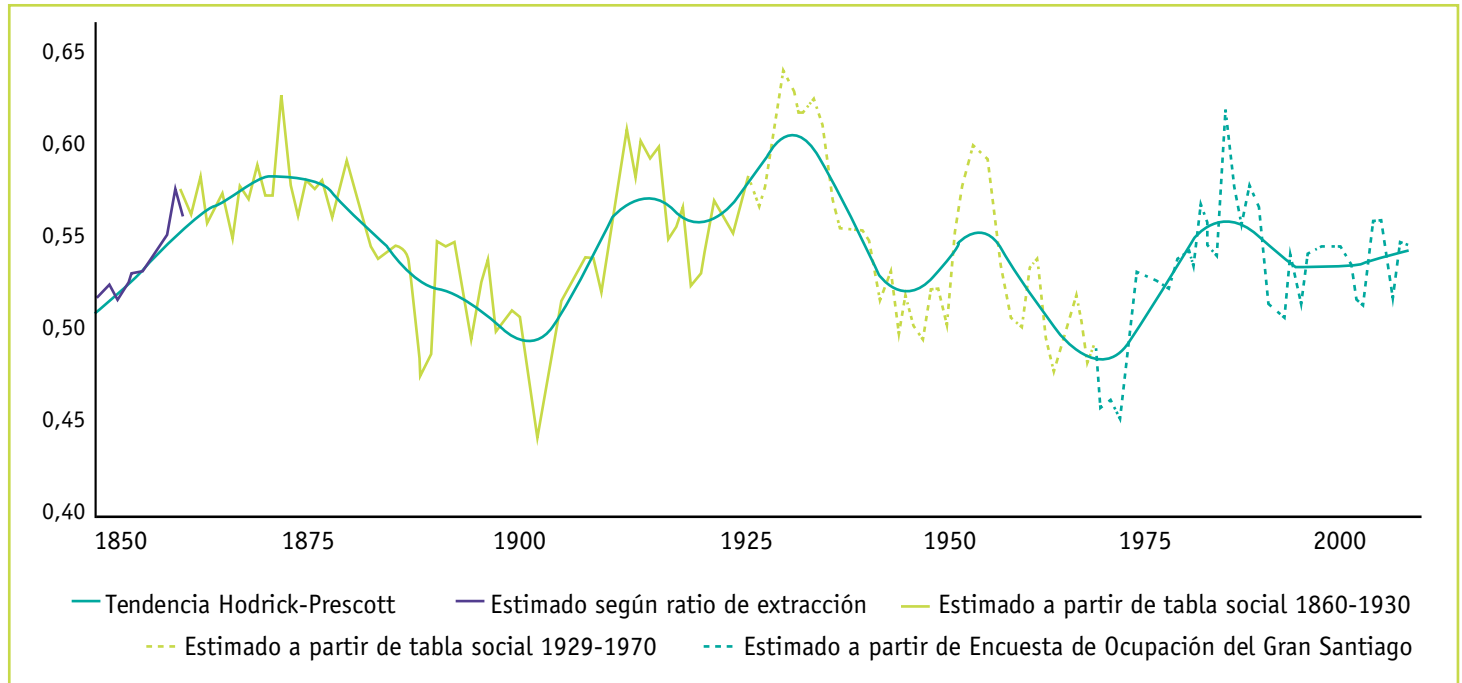
<sup>1</sup> Indicador que va de 0 a 1, en donde 1 significa que una persona acapara todo los ingresos del país y 0 significa una distribución completamente equitativa.

<sup>2</sup> Banco Mundial.

<sup>3</sup> PNUD, obtenido de [undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza\\_cap\\_7\\_desiguypob.pdf](http://undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desiguypob.pdf)

<sup>4</sup> CASEN 2017

**Figura 1: Gini de mercado de ingreso personal, 1850 - 2009**

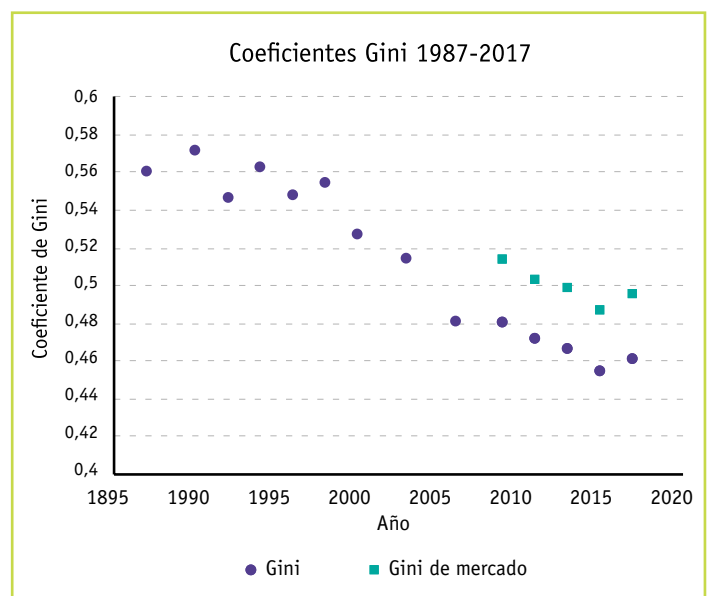


Fuente: Rodríguez (2017). Distintos trazos significan distintas fuentes de datos, por lo que la comparación no es directa.

Este progreso, sin embargo, no logró revertir de manera inmediata y decisiva la desigualdad estructural de la riqueza en Chile que, como ya se vio, ha existido desde siempre. En efecto, desde la vuelta a la democracia, el coeficiente Gini se mantuvo constante e, incluso, experimentó episodios de aumento. La **figura 2** ofrece una visión más detallada en la materia dentro del periodo, retratándose tanto el Gini de mercado como el Gini luego de impuestos y transferencias<sup>5</sup>. El primero se refiere a aquel que se obtiene cuando se consideran los ingresos obtenidos por los hogares, que son la base del análisis, de manera natural a través del mercado, antes de la acción estatal. El segundo, es aquel que considera el ingreso disponible real de estos, luego de que las políticas redistributivas del Estado, tales como impuestos y transferencias, hayan tenido efecto. Naturalmente, se espera que el primero sea mayor al segundo debido al carácter progresivo de las políticas modernas.

Se aprecia que es solo a comienzo de la década de los 2000 cuando comienza una disminución, tímida pero consistente, del valor del Gini para el país, tanto si se consideran los ingresos antes o después de impuestos y transferencias; para este último caso, se pasa de un 0,55 en 1998 a un 0,46 en 2017.

**Figura 2: Gini y Gini de mercado<sup>6</sup>, 1987-2017**



Fuente: Banco Mundial (1987-2009) y OCDE (2010-2017) Stats<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> De ahora en adelante, cuando se hable de Gini, se habla de aquel después de impuestos y transferencias a menos que se indique lo contrario.

<sup>6</sup> Gini de mercado no está disponible para años anteriores.

<sup>7</sup> Téngase en cuenta que la metodología de la encuesta CASEN, que es la fuente de datos del cálculo del coeficiente para Chile, cambió el año 2006, por lo que la comparación entre coeficientes antes y después de dicho año no es directa.

El coeficiente Gini es probablemente el indicador de desigualdad más popular, pero existen alternativas que son creadas a partir de distintos cálculos y que enfatizan uno u otro aspecto de la distribución del ingreso. Por ejemplo, bajo el argumento de que la población de ingresos medios posee un ingreso relativamente proporcional a su tamaño y que, en realidad, la desigualdad económica de las sociedades proviene básicamente de la brecha de ingresos entre los extremos más ricos y más pobres, el coeficiente Palma calcula la razón entre el ingreso percibido por el último decil y los cuatro primeros. De esta manera, un mayor valor de este implica una distribución más desigual del ingreso. El Gini de riqueza se calcula de la misma manera que el Gini de ingreso presentado anteriormente; la diferencia radica en que, en vez del ingreso de los hogares, se considera el patrimonio de estos. Finalmente, los índices de concentración muestran cuánto porcentaje del ingreso nacional es capturado por un cierto porcentaje más rico de la población. Respecto a estos distintos indicadores alternativos, la **tabla 1** presenta un resumen.

El coeficiente Palma de 2,6 indica que el 10% más rico de la población chilena posee ingresos 2,6 veces mayores al 40% más pobre, lo que sugiere que la desigualdad en Chile se explica principalmente por la disparidad de ingresos en los deciles extremos de la sociedad. Esto es respaldado por los índices de concentración, que muestran que el 10% y 1% más acomodado capturan, respectivamente, el 52% y 32% del ingreso nacional.

**Tabla 1: Indicadores de desigualdad en Chile**

Indicador	Valor (año)
Coeficiente Palma*	2,6 (2019)
Gini de riqueza**	0,77 (2018)
Concentración de riqueza del 1% más rico**	32,4% (2018)
Concentración de riqueza 10% más rico**	51,8% (2018)

Fuente: \*Reportes de Desarrollo Humano · Programa de las Naciones para el Desarrollo.

\*\* : Credit Suisse. Elaboración propia.

## 4. Comparación internacional

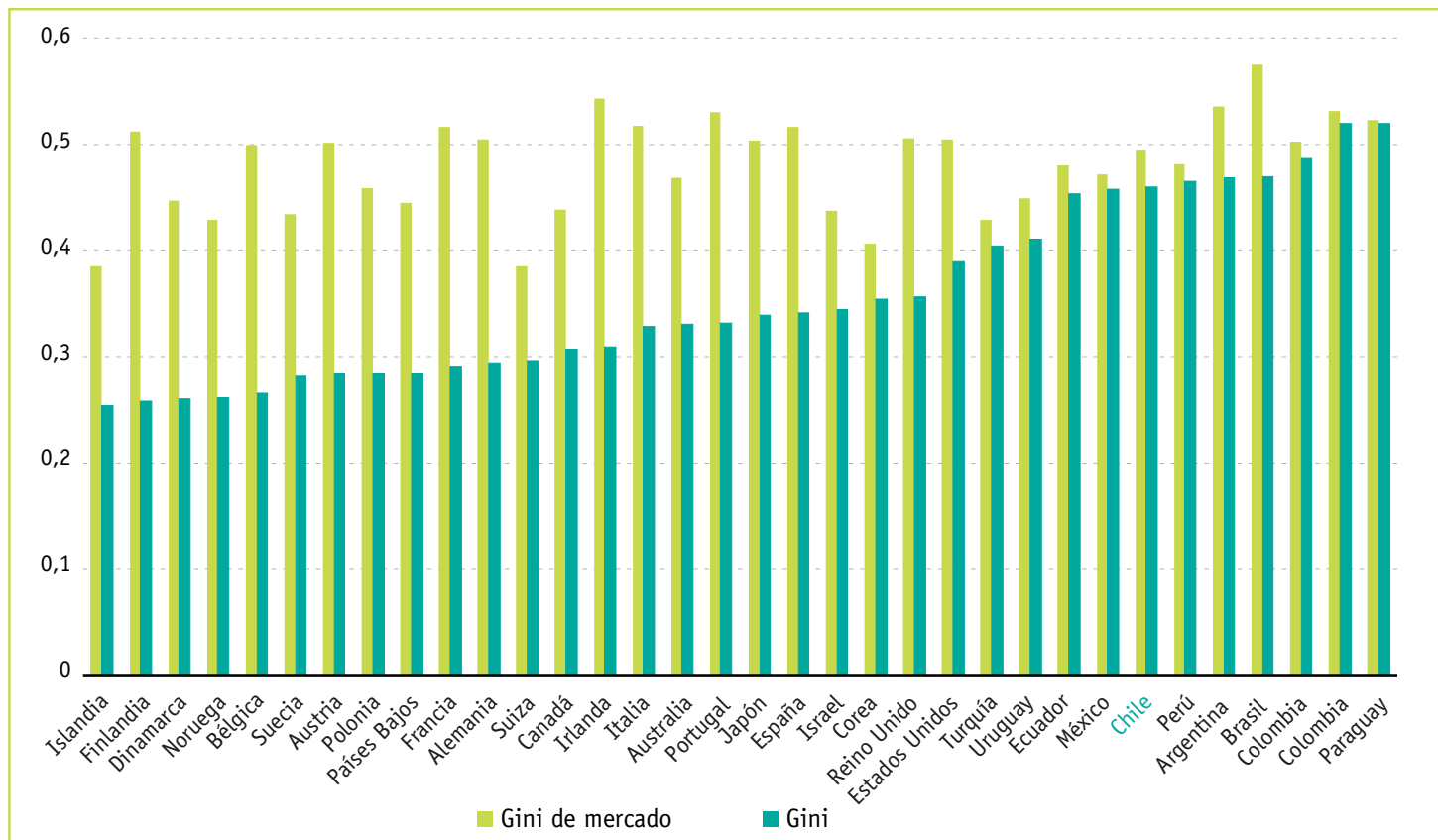
Para entender la magnitud de la desigualdad en Chile, hay que poner las cifras en un contexto internacional. Las barras de color turquesa y verde de la **figura 3** retratan, respectivamente, el Gini y el Gini de mercado para países seleccionados pertenecientes a la OCDE y a Latinoamérica. Con respecto a estos últimos, se observa que presentan los mayores niveles de desigualdad, ubicándose al lado derecho del gráfico. En efecto, el máximo Gini de la OCDE<sup>8</sup>, Turquía, sigue siendo menor que el mínimo de Latinoamérica, Uruguay. Chile, por su parte, si bien posee un Gini ligeramente inferior al promedio de la región, se encuentra muy lejano de aquel de los países de la OCDE, que está alrededor de los 0,3 puntos.

Otro aspecto por notar es que todos los países presentan coeficientes Gini menores a su nivel de mercado, lo que se refleja en que las barras de color turquesa son menores en todos los casos a las barras de color verde. Esto quiere decir que todos estos Estados poseen políticas progresivas de redistribución en donde, a través de impuestos y transferencias, se canalizan recursos desde los sectores más acomodados de la sociedad hacia aquellos de menores recursos.

El efecto redistributivo del Estado en los países latinoamericanos es, sin embargo, considerablemente menor que en aquellos pertenecientes a la OCDE. Esto se aprecia en la diferencia de altura entre las barras de color turquesa y color verde. Al respecto, Argentina y Brasil parecen ser los únicos en la región que tienen una política más o menos significativa en esta materia. De esta forma, la diferencia en Gini entre países latinoamericanos y miembros no latinoamericanos de la OCDE, no se explica en principio porque estos últimos tengan una distribución de la riqueza naturalmente más equitativa; su Gini de mercado no es muy diferente al de Latinoamérica. La diferencia radica, funda-

<sup>8</sup> Sin contar a Chile o México.

**Figura 3: Gini antes y después de impuestos y transferencias para seleccionados OCDE y LA.**

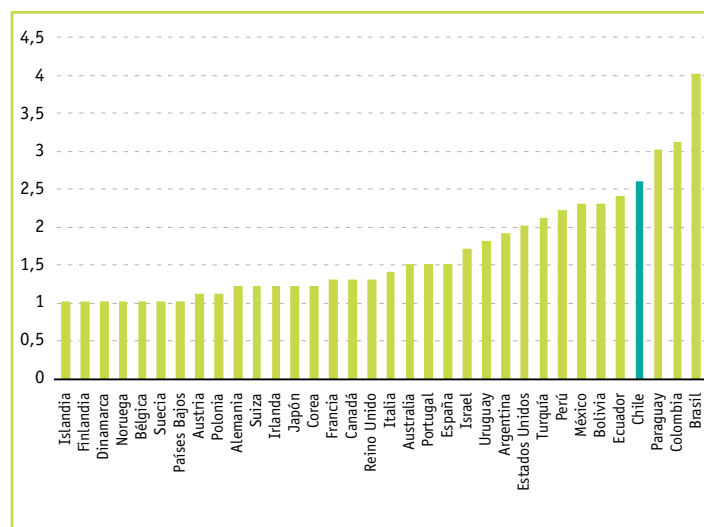


Fuente países OCDE y Brasil: OCDE Stats, en base al último año disponible. Resto: CEPAL & IEF, (2014).

mentalmente, en el mayor impacto redistributivo que tiene el Estado países desarrollados, el cual permite rebajar el indicador 0,16 puntos en promedio. Cabe señalar que el ejercicio de comparación de políticas redistributivas entre países puede resultar engañoso si no se tienen en consideración ciertos elementos. Esto se explicará en mayor detalle en la sección 5.

Por su parte, analizar el coeficiente Palma permite entender de mejor manera la estructura de la desigualdad dentro de una sociedad. Comparando internacionalmente, la posición relativa de Chile es similar al caso anterior (*ver figura 4*). Con respecto a Latinoamérica, el país se encuentra en la medianía de la región, pero aún bastante lejos de los niveles de la OCDE, teniendo un índice de casi el doble al promedio de la organización. Esta gran diferencia se explica porque la desigualdad en nuestro país radica principalmente en la diferencia de ingresos entre el decil más rico y aquellos más de menos recursos.

**Figura 4: Coeficiente Palma**



Fuente: United Nations Development Programme, Human Development Reports.

La manera en que la desigualdad ha ido evolucionando en el tiempo también varía entre países. Mientras que en Latinoamérica la tendencia ha sido una lenta disminución de ella en los últimos años,

no ocurre lo mismo para los países de la OCDE. Si bien no se puede decir que haya un aumento generalizado en el mundo desarrollado - en algunos países esta ha efectivamente disminuido -, sí existe un gran número de países en él que han sufrido un alza discreta o presentan un aumento sostenido de su índice Gini. De hecho, la desigualdad hoy en la OCDE es la mayor en 30 años; el 10% más rico gana 9,5 veces más que el 10% más pobre, mientras que en 1980 esta cifra correspondía solo a 7 veces<sup>9</sup>. Incluso sociedades como la sueca o la danesa, las cuales han sido históricamente un ejemplo para el mundo en materia de equidad, son parte de este grupo y han visto aumentado su Gini en los últimos años.

Se menciona lo anterior por la necesidad de dar cuenta que el camino del progreso no es una senda lineal hacia la equidad. El desarrollo y las nuevas tecnologías presentan a las sociedades modernas nuevas problemáticas y desafíos que afectan a la distribución de los ingresos. Chile, en su vía al desarrollo, tendrá que hacer frente a estos.

#### **Resumen sección 3 y 4:**

- Chile es un país económicamente desigual en comparación con el mundo desarrollado. Sin embargo, con respecto a Latinoamérica, su desigualdad es cercana al promedio de la región.
- La distribución desigual del ingreso ha sido una constante desde la independencia del país.
- A pesar de lo anterior, los indicadores apuntan a que esta desigualdad ha comenzado a disminuir en Chile y el resto de la región. Esto contrasta con la tendencia en países desarrollados.
- Al menos en Chile, esta caída se debe principalmente a la caída del Gini de mercado. El papel del Estado en materia redistributiva en Latinoamérica es bastante limitado.

## **5. Desigualdad intergeneracional**

Si bien es cierto que Chile presenta altos niveles de desigualdad, también es cierto el hecho de que esta ha ido disminuyendo poco a poco en los últimos años, ya sea se hable antes o después de impuestos y transferencias. Esto se vio en el análisis de desigualdad agregada del país de la sección 2. Es posible ahondar en este análisis, estudiando las distintas cohortes<sup>10</sup> de chilenos por separado. Este ejercicio revela un progreso en materia de equidad mucho mayor que cuando se ve en términos agregados.

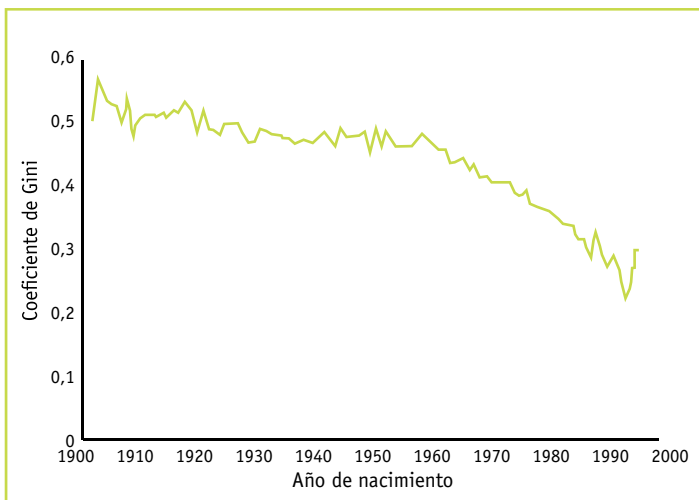
El ejercicio es valioso porque entrega información sobre cómo las distintas condiciones en las que nacen las personas influyen en sus perspectivas económicas. En este aspecto, Chile sufrió importantes transformaciones en las últimas décadas. La instauración de una economía de mercado, la apertura al comercio internacional, la explosión de las *commodities* o el mayor acceso a educación superior son solo algunos de los elementos que significaron que, por ejemplo, una persona nacida en la década de 1970 se haya desenvuelto en un Chile muy distinto a una nacida en la década de 1990. Los distintos contextos socioeconómicos, entonces, tienen grandes implicancias en la distribución del ingreso. Por este motivo, cabe hacer un pequeño análisis en la materia.

Es posible calcular el Gini interno de cada generación de chilenos, como si fuesen países distintos, que es lo que realiza Sapelli (2011), trabajo sobre el cual está basada esta sección. El índice respectivo a cada generación se presenta en la **figura 5** de acuerdo con su año de nacimiento. Se aprecia cómo, a medida que se avanza en el tiempo, existe cada vez menos desigualdad intergeneracional. Esto quiere decir que, en las generaciones más jóvenes, hay una menor disparidad del ingreso relativa a aquellas más viejas.

<sup>9</sup> Recuperado de: [oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf](http://oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf)

<sup>10</sup> Grupo de personas que nacen en un mismo periodo.

**Figura 5:**  
**Gini por año de nacimiento de cada generación**



Fuente: C. Sapelli( 2011).

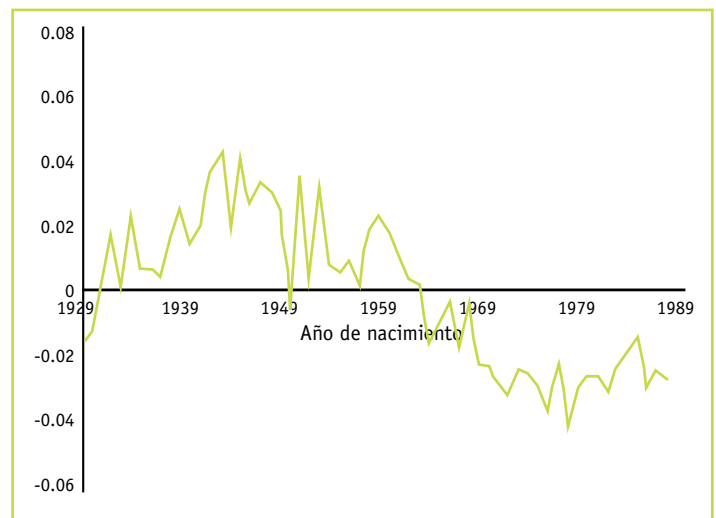
Se ha de ser, no obstante, cuidadoso en el análisis. Existe un número de factores que pueden afectar el hecho de que las nuevas generaciones sean menos dispares dentro de ellas mismas (Sapelli, 2011). Primero, está el hecho de que las diferencias de ingreso crecen entre los individuos a medida que pasan los años (efecto edad); luego, la existencia de eventos económicos puntuales, como crisis económicas, pueden afectar la distribución del ingreso (efecto año). Sin embargo, es posible limpiar estos efectos para cuantificar el impacto sobre el Gini de las características propias de cada generación: el efecto cohorte.

La **figura 6** muestra, entonces, el efecto cohorte puro, libre del efecto edad y el efecto año, sobre el Gini promedio de cada generación. Se observa que aquellas personas después de la segunda mitad de la década de 1960 tienen un efecto cohorte negativo, exacerbándose a medida que se avanza en el tiempo. Esto indica que las circunstancias en las que crecieron las generaciones más recientes contribuyeron a que el ingreso de estas se repartiese de manera más equitativa.

Resulta entonces, que las **figuras 1 y 2** - aquellas que tanta frustración causan - no cuentan la historia completa. La situación que estas reflejan se debe, en

gran parte, a la alta desigualdad que existe dentro de las generaciones mayores de chilenos, las cuales nacieron en condiciones mucho más desfavorables e injustas que en las que lo hacen los jóvenes de hoy. El envejecimiento de la población, la inversión de la pirámide demográfica, contribuye a exacerbar este problema dado que la gente de mayor edad constituye ahora proporción más grande de la población.

**Figura 6: Efecto cohorte sobre el Gini promedio de cada cohorte.**



Fuente: C. Sapelli( 2011).

### Resumen sección 5:

- Las características socioeconómicas en Chile han variado drásticamente en los últimos años, por lo que las nuevas generaciones se han desenvuelto en condiciones más favorables.
- Como resultado, los chilenos más jóvenes tienen una distribución del ingreso más equitativa entre sí.
- La limitada reducción del Gini se puede explicar, en parte, debido a la mayor importancia relativa que tienen las generaciones mayores debido al envejecimiento de la población.



## 6. Rol redistributivo del Estado chileno

La *figura 3* muestra cómo los países alrededor del mundo tienen políticas activas de redistribución. Se observó también que, no obstante, el efecto que estas en Chile y el resto de Latinoamérica es bastante limitado. Cabe preguntarse por qué, en un país en donde la lucha contra la desigualdad es una de las principales demandas sociales, el Estado parece hacer tan poco al respecto.

En primer lugar, hay que decir que el gasto social en Chile es escaso. En el 2018, este correspondió a un 11% del PIB nacional, el porcentaje más bajo de la OCDE, después de México. El promedio de la organización es de un 20%<sup>11</sup>. Por este motivo, se espera naturalmente que las políticas sociales de Chile sean más limitadas.

Esa es la primera razón del escaso impacto de las políticas redistributivas chilenas, aunque tampoco la única. Irlanda, por ejemplo, también tiene un gasto social relativamente pequeño, equivalente al 14% de su ingreso total. Sin embargo, como se aprecia en la *figura 3*, el efecto de las políticas redistributivas en dicho país es enorme; a pesar de tener un Gini de mercado incluso mayor al chileno, es una sociedad relativamente igualitaria, teniendo un Gini equivalente al promedio de la organización. Esto se debe principalmente a la alta progresividad del sistema tributario irlandés, cuya recaudación se basa principalmente en impuestos a los ingresos personales a los sectores de mayores ingresos, estando la mayor parte de la población exenta de pagos por este concepto. En Chile, a pesar de que la mayor parte de la población también está exenta de impuestos personales, un 80%<sup>12</sup>, estos contribuyen de manera muy limitada a redistribuir los ingresos. Esto se explica porque, a pesar de lo anterior, los impuestos a los ingresos personales contribuyen solamente en un 10% a la recaudación total, mientras que en Irlanda esta cifra es de más del 30%, que es el promedio de la OCDE. En cambio, gran parte de la recaudación en Chile se basa en un impuesto

de carácter regresivo al valor agregado en bienes y servicios, el cual contribuye un 40% a la recaudación total en el país, el doble del promedio de la OCDE<sup>13</sup>. Todo esto significa que el sistema tributario chileno no está dentro de los más progresivos; este rebaja el índice Gini en unos 0,01 puntos, mientras que en el mundo desarrollado estos lo hacen en alrededor de un 0,03 (Beyer, 2014). Por lo tanto, si bien el rol de los impuestos en términos redistributivos es limitado en la experiencia internacional (Joumard et al., 2012), teniendo mayor relevancia las transferencias en dinero, sí existe espacio a mejora en estos términos.

Otro motivo del limitado impacto redistributivo de las políticas chilenas que aparece en la *figura 3*, resulta ser que el cálculo del Gini considera solamente el efecto redistributivo que tienen los impuestos y transferencias monetarias del Estado, dejando de lado los bienes y servicios proveídos por él. A pesar de que no sean considerados, estos influyen al momento de equiparar las condiciones de vida de los distintos estratos de un país. Lo anterior afecta particularmente a Chile y al resto de los países de Latinoamérica ya que, en general, estos han optado por una política de servicios públicos subsidiados por sobre una de transferencias monetarias. En nuestro país, por ejemplo, sólo 1 de cada 10 programas sociales involucra transferencias directas a los hogares<sup>14</sup>.

Resultaría conveniente crear algún indicador que incorpore el impacto en las condiciones de vida de las transferencias no monetarias como lo son los servicios públicos. De esta manera, se podrían comparar las políticas estatales entre distintos países de manera más directa. En LyD (2019) se estima que el

<sup>11</sup> Recuperado de: [oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm](http://oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm)

<sup>12</sup> Recuperado de: [bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26064/1/Carga\\_tributaria\\_chile\\_comparativo\\_FINAL.pdf](http://bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26064/1/Carga_tributaria_chile_comparativo_FINAL.pdf)

<sup>13</sup> Recuperado de: [bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26064/1/Carga\\_tributaria\\_chile\\_comparativo\\_FINAL.pdf](http://bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26064/1/Carga_tributaria_chile_comparativo_FINAL.pdf)

<sup>14</sup> Recuperado de: Informe de Desarrollo Social 2019.

efecto total de las políticas redistributivas en Chile, incluyendo transferencias no monetarias, logra bajar el Gini calculado a partir de la encuesta CASEN 2017, de un 0,509 a un 0,397. Esto es una mejora sustancial al panorama que presenta la *figura 3*, ya que pondría a Chile al nivel de algunos países de la OCDE como Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. Por su parte, Beyer (2014) estima que al considerar las transferencias no monetarias el Gini se lograba reducir en un 0,057 adicional, una cifra similar a la obtenida por LyD (2019).

Si bien el ejercicio anterior es valioso en el sentido que arroja luz sobre la distribución de las condiciones materiales de vida en el país, conviene en todo caso tener cautela al momento de interpretar los resultados. Esto por tres motivos. En primer lugar, el ejercicio de asignar gasto estatal a cada hogar es de por sí una tarea complicada. Para lograr esto se debe tener una idea clara sobre el dinero gastado en servicios públicos que efectivamente es percibido por los usuarios finales y, además, cómo este gasto se distribuye a través de los percentiles.

En segundo lugar, no es obvio pensar que un peso gastado por el Estado en un hogar tiene el mismo impacto en el bienestar que un peso a libre disposición de este. Independiente del hecho de que la teoría económica sugiere que tener libre disposición de los recursos lleva, en general, a resultados superiores de bienestar, también existe la posibilidad de que el gasto estatal no logre la misma efectividad que si este se hiciese de manera privada. Los servicios estatales podrían estar proveyéndose, por ejemplo, a un costo mayor que en el sector privado, por lo que, dado el mismo nivel de recursos, los resultados serían menores. Al respecto, existe una amplia literatura que indica la eficiencia del gasto público en la reducción de la desigualdad, como es Afonso et al. (2008). En el caso chileno, el hecho de que los presupuestos de salud y educación hayan aumentado considerablemente en los últimos años,

mientras que los resultados en estas áreas se han mantenido, hace pensar que los recursos no se están gastando de manera eficiente.

Finalmente, para lograr una comparación objetiva en términos internacionales, es necesario realizar el mismo ejercicio de agregar los bienes y servicios proveídos por el resto de los países. Si bien es cierto que el grueso de la política de protección social de los países desarrollados se encuentra en las transferencias de dinero, los servicios públicos ofrecidos de manera gratuita o subsidiada siguen constituyendo una porción importante de su gasto social. Verbist & Matsaganis (2012) encuentran que, del total de este, un 38% de este es destinado en la Unión Europea a la provisión de bienes y servicios. En países como Reino Unido, Suecia y Dinamarca, esta cifra ronda el 50%.

Para tener en cuenta, entonces, el impacto real que tiene el gasto estatal en bienes y servicios en las condiciones materiales de vida entre la población, se necesitan indicadores claros. Estos deben capturar tanto el dinero percibido en bienes y servicios por el usuario final, la calidad real de estos, así como también la manera en que estos se distribuyen en la población. Esto considerando que, en Chile, el acceso a áreas verdes, hospitales, escuelas u otros espacios públicos está en gran parte condicionado por el ingreso económico (véase Martorell (2020)).

En definitiva, el Estado chileno tiene un rol redistributivo limitado. Esto se debe, por una parte, a la baja progresividad de su sistema tributario y, por otra, a la baja proporción de su gasto social como porcentaje del PIB. También es cierto el hecho de que este rol está subestimado debido a la naturaleza de las políticas sociales en el país. La estimación correcta es, sin embargo, un ejercicio difícil de realizar.

## Resumen sección 6:

- El rol del Estado chileno en materia redistributiva es limitado, lo que se condice con el limitado gasto social del país.
- Parte de esto se debe al poco efecto progresivo que tiene el sistema tributario en el país.
- El impacto de las políticas sociales, no obstante, puede estar subestimado al no considerarse los servicios públicos en el cálculo de los índices de desigualdad.

## 7. Crecimiento, empleo y desigualdad

Mientras que los Estados modernos siempre lograrán implementar políticas de redistribución más o menos efectivas, los efectos que trae en esta materia el crecimiento económico pueden ir en uno u otro sentido. El desarrollo puede tomar muchas formas, y es la manera en que esté configurada la economía la que determinará cómo este afectará la distribución del ingreso. Es por este motivo que no se puede decir, a priori, si la desigualdad aumenta o disminuye a medida que las economías crecen; como Hermanesen et al. (2016) halla de manera empírica, para una respuesta clara la pregunta debe ser enmarcada de manera más precisa.

En el caso chileno, el crecimiento trajo consigo un fuerte aumento del ingreso autónomo<sup>15</sup> de los hogares más vulnerables, el cual estuvo muy por encima del crecimiento de aquellos sectores más acomodados. Esto se retrata en la **figura 7**, la cual muestra la tasa de crecimiento anual promedio del ingreso per cápita de los hogares, según centil. Se aprecia que esta tasa de crecimiento es más grande mientras más bajo sea el percentil; mientras que los hogares más pobres vieron sus ingresos crecer en alrededor de un 6% promedio anual, los más ricos solo lo hicieron en un 2%. Esto parece sugerir que el desarro-

llo económico jugó un papel importante en reducir la brecha de ingresos en los últimos 30 años.

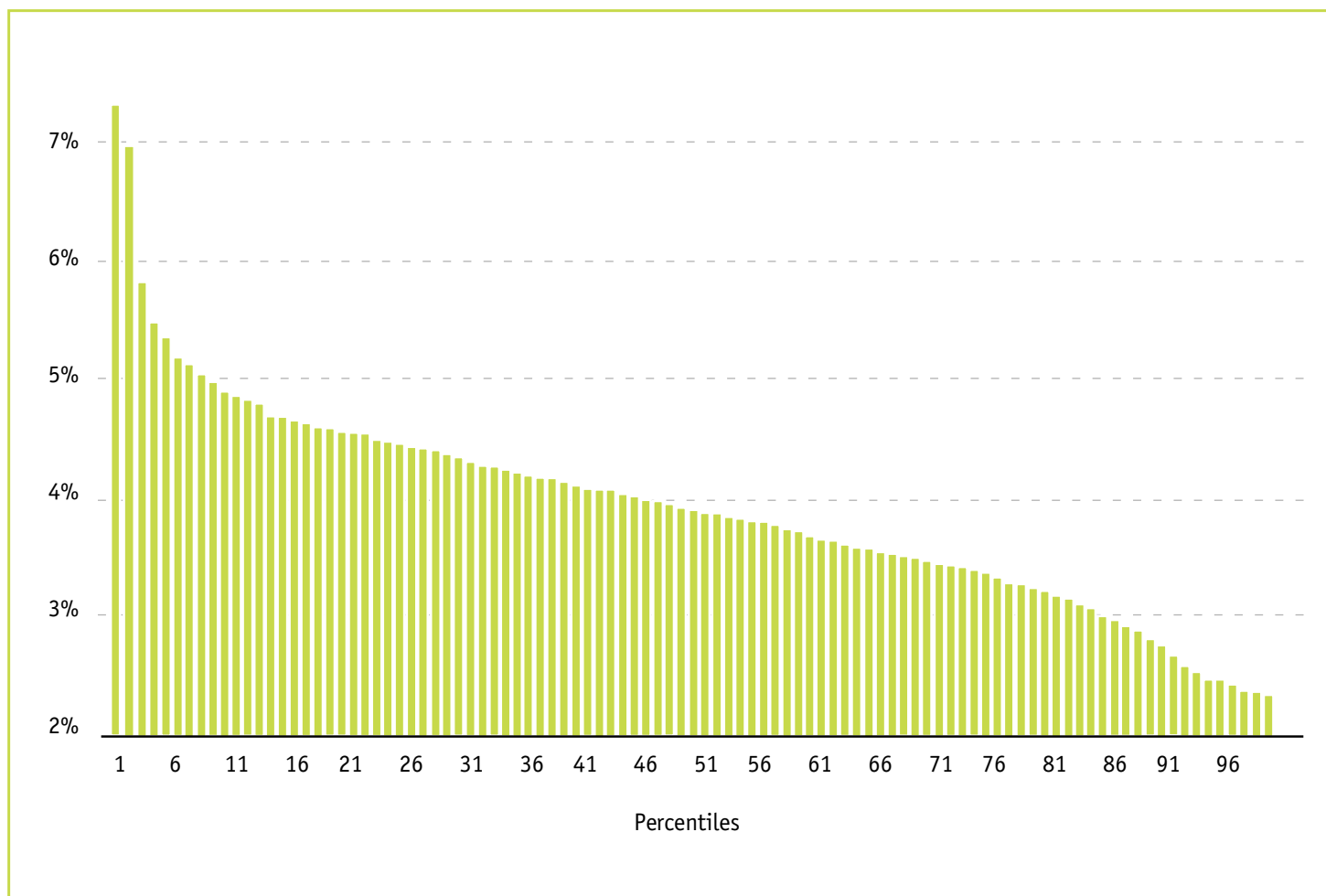
Existe un número de razones que pueden explicar la reducción de dicha brecha de ingresos, pudiendo contarse entre ellas la creación de puestos de trabajo en la economía chilena, el aumento de la productividad del trabajo poco calificado y el mayor acceso a educación. Resulta difícil cuantificar el impacto que cada uno de estos elementos tiene sobre la desigualdad, necesitándose para tal propósito estudios acabados en la materia. Sin embargo, sí es posible nombrar aquellos que se estiman más importantes y determinar, a grandes rasgos, la dirección del efecto que estos tuvieron.

Ciertamente, los cambios al sistema de educación jugaron un rol considerable. La educación superior en Chile se masificó, volviéndose accesible para una mayor parte de la población; las matrículas anuales en educación superior han aumentado de manera considerable<sup>16</sup>. El mayor número de profesionales en una economía tiene dos efectos. El primero, que resulta el más obvio, es que el acceso a educación técnica o universitaria entrega un mayor conjunto de habilidades al estudiante, mejorando su productividad y, como consecuencia, permitiéndole acceder a mayores salarios. El segundo motivo es que, debido al mayor número de trabajadores con educación superior, aumenta la oferta de trabajo calificado y, luego, cae el premio por educación en salario de los trabajadores respecto a aquellos que tienen un nivel de educación menor. Urzúa (2018) estima que la brecha de salarios entre ambos tipos de trabajadores ha disminuido en un 20% entre el año 2000 y 2012.

<sup>15</sup> Ingreso de mercado.

<sup>16</sup> Recuperado de: <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2014/03/5Estudio-Evolucion-Matricula-Historica-1990-2009.pdf>

**Figura 7: Crecimiento promedio anual del ingreso per cápita real de los hogares chilenos entre 1990 y 2015**



Fuente: Urzúa (2018).

Otro determinante del ingreso de los hogares es, simplemente, la proporción de personas que trabajan en ellos. El hecho de que dentro de un hogar existan pocos trabajadores significa que el ingreso que estos reciben es diluido entre un mayor número de familiares, rebajando así el ingreso per cápita del hogar y posicionando a este en un percentil de ingreso más bajo. En las encuestas CASEN, el porcentaje de personas, incluyendo a aquellas con menos de 15 años, que trabajó al menos una hora de manera remunerada la semana anterior a la encuesta, es extremadamente dispar entre la población. Como se aprecia en la **figura 8**, la proporción de personas que respondieron positivamente a esta pregunta va

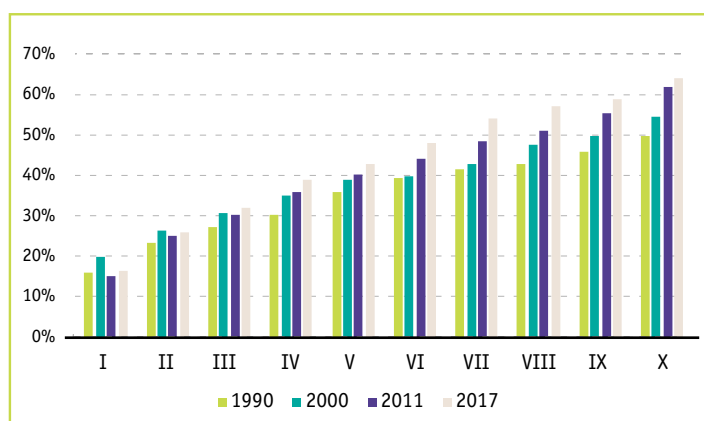
aumentando mientras más rico sea el decil. De esta manera, mientras que en el más pobre apenas un 15% contestó el 2017 que había trabajado la última semana, para aquel más rico esta cifra es de más del 60%. Parte de esto se puede explicar por el mayor número de integrantes que, en general, tienen los hogares más pobres.

La siguiente figura retrata también de manera clara cómo el nivel de ocupación de los hogares ha contribuido negativamente a la reducción de la desigualdad sus ingresos. Se puede apreciar cómo el grado de ocupación aumentó de manera consistente para la mayoría de los deciles, sobre todo para los más altos. Sin

embargo, no ocurrió lo mismo para el primer decil; el grado de ocupación para este se mantuvo constante.

A diferencia de lo que se esperaría, los hogares más pobres no han logrado emplearse más rápidamente que aquellos más ricos dado su bajo nivel inicial, lo que es ciertamente un elemento que ha ralentizado la disminución de la desigualdad. Esto quiere decir que la mayor parte de los trabajos creados en el periodo fueron captados por los sectores medios y altos.

**Figura 8: “¿Trabajó al menos una hora la semana pasada de manera remunerada?” Respuestas afirmativas por decil, considerando a menores de 15 años.**



Fuente: Encuestas CASEN. Elaboración propia.

Además, se debe agregar que la **figura 8** no considera las grandes diferencias en condiciones laborales que tienen los trabajadores de los distintos estratos de la

sociedad. Por ejemplo, en el primer quintil, siete de cada diez trabajadores trabajan de manera informal<sup>17</sup>. Esto significa que, además de ganar mucho menos, no pueden acceder a una serie de beneficios que el empleo formal trae consigo como, por ejemplo, cotizaciones regulares, seguros laborales o indemnización por despido. Lo anterior muestra que, además de que los hogares más pobres trabajan menos, también lo hacen en condiciones más precarias.

Todo esto permite explicar por qué los sectores más bajos no han podido captar un mayor porcentaje del total de ingreso autónomo nacional, como sí lo han hecho los sectores medios; esto es particularmente cierto para el 10% más pobre, quienes no han podido lograr capturar más del 1% de lo generado por los hogares en Chile<sup>18</sup> y cuyo crecimiento se debe en gran parte al rol estatal.

Se puede profundizar aún más el análisis estudiando a Hernando & Scederkenyi (2017). En este trabajo, se descompone la variación del Gini<sup>19</sup> que hubo entre los años 2009 y 2015 según fuente de ingreso, lo que permite determinar la contribución del ingreso asalariado, independiente o de las rentas en el cálculo del coeficiente. La contribución de cada una de estas depende, por una parte, de la importancia relativa (factor) de estas con respecto al ingreso nacional y, por otra, de la disparidad dentro de dicha fuente (concentración). La **tabla 2** resume sus resultados.

**Tabla 2: Gini por fuente de ingreso**

Fuente de ingresos	2009		2015		Cambio contribución	
	Conc.	Factor	Conc.	Factor	Niveles	Porcentual
<b>Trabajo</b>	0,5341	0,8522	0,5151	0,8421	-0,0214	83,1
Asalariado	0,5111	0,6464	0,5046	0,662	0,0058	-22,7
Independiente	0,6065	0,2058	0,5548	0,1760	0,0272	105,8
<b>Previsión social</b>	0,4098	0,0957	0,3753	0,0929	-0,0043	16,9
<b>Rentas</b>	0,8097	0,0276	0,7765	0,0219	-0,0054	21,0
<b>Transferencias</b>	0,3973	0,0245	0,3185	0,0320	0,0004	-1,7
<b>Otros ingresos</b>			0,4450	0,0111		

Fuente: Hernando y Sczederkenyi (2017).

Lo primero que salta a la vista es el protagonismo de los ingresos laborales dentro de los ingresos totales. Esto se debe interpretar con cautela ya que, al ser los cálculos realizados en base a las encuestas CASEN, las grandes rentas de activos están sub reportadas. Lo segundo es que la disparidad al interior de cada fuente disminuyó. A pesar de esto, el trabajo asalariado contribuyó de manera negativa a la disminución de la desigualdad. Esto se debe a que su factor de importancia relativa aumentó y, al tener un Gini mayor al promedio nacional, no permitió una disminución tan rápida de este.

### **Resumen sección 7:**

- El ingreso de los hogares más pobres en Chile ha aumentado considerablemente más rápido que el de aquellos hogares más ricos. Esto se debe en parte al rol estatal pero también gracias a una mejor distribución del ingreso autónomo.
- Al respecto, el mayor acceso a la educación superior ha contribuido tanto a mejorar los salarios como a equipararlos entre la población.
- Un factor que ha frenado el aumento de ingresos per cápita de los hogares más pobres, es la baja proporción de individuos que trabajan en estos, diluyéndose su ingreso entre más personas. Esto ayuda a explicar que el decil más pobre siga capturando solo un 1% del ingreso autónomo desde 1990.
- La desigualdad dentro de todas las fuentes de ingreso ha disminuido, pero la mayor importancia relativa del trabajo asalariado en los ingresos nacionales contribuyó negativamente al Gini del país.

## **7.1. Automatización y desigualdad**

Como se mencionó anteriormente, mientras que la tendencia en Latino América es la reducción de la

desigualdad, dentro de los países de la OCDE sucede lo contrario. Esto hace pensar que, a medida que Chile vaya creciendo económicamente, pueda ver su propia tendencia revertida. Acá radica la importancia de ser proactivo en la materia y tener una mirada clara sobre el futuro.

Ya se explicó la importancia del mercado laboral al momento de determinar la distribución de ingresos de un país, por lo que cambios en este aspecto la afectan directamente. Por ejemplo, Hermansen et al. (2016) encuentra cómo el crecimiento producto de un aumento de la productividad del trabajo no es inclusiva, beneficiando en mayor medida a los hogares de clase alta y clase media alta. Por su parte, la utilización más extensiva de trabajo beneficia más aquellos de hogares de bajos ingresos. Bajo esta perspectiva, la implementación de nuevas tecnologías y procesos automatizados, lo que se llama la Cuarta Revolución Industrial, resulta ser una amenaza real para la igualdad en Chile si es que esta se traduce en la eliminación de puestos de trabajo.

Lo anterior, considerando que el país se encuentra pobremente preparado para la revolución digital; por una parte, una fracción importante de los trabajos en la economía tiene una alta probabilidad de ser automatizados (Véase Nedelkoska & Quintini (2018) y Fundación Chile (2018)); por otra, el modelo educacional chileno no parece estar preparando a los trabajadores para el uso de nuevas tecnologías.

<sup>17</sup> Enfoque Estadístico. INE, Diciembre 2018.

<sup>18</sup> Informe de Desarrollo Social 2018 y presentación CASEN 2006 obtenida de: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Resultados\\_Distribucion\\_Ingreso\\_Casen\\_2006.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/Resultados_Distribucion_Ingreso_Casen_2006.pdf)

<sup>19</sup> En base a Casen.

## 8. Conclusión

Chile, junto al resto de América Latina, ha sido desde sus orígenes un lugar de gran desigualdad económica. Sin embargo, el fuerte crecimiento experimentado por el país en las últimas décadas, no solamente ha logrado sacar a un gran número de personas de su situación de pobreza, sino que también ha permitido tener una distribución un poco más igualitaria del ingreso.

Esto ha ocurrido tanto por causas naturales del mercado en sí, como por la acción estatal a través de políticas redistributivas. La mayor participación de los sectores medios en el mercado laboral permitió repartir de mejor manera los ingresos autónomos del país. Por otra parte, la acción del Estado permitió sacar a un gran número de la pobreza a través de políticas sociales bien enfocadas.

Sin embargo, existen muchas áreas en las que avanzar para continuar la tendencia en la reducción de la desigualdad. En particular, los primeros percentiles no han logrado aumentar de manera decisiva su participación laboral, como el resto de la sociedad chilena. Esto es ciertamente un factor decisivo al momento de explicar sus bajos ingresos per cápita. Otros elementos incluyen la gran informalidad que existe en estos sectores de la población. En este sentido, reducir los niveles de desempleo y aumentar la proporción de trabajadores en los hogares de los primeros percentiles, junto a la formalización de sus trabajos, debiese ser visto como la principal manera de reducir el nivel de desigualdad en Chile. Para esto, es vital mejorar la provisión y calidad de servicios como la educación pública a la que acceden los hogares más pobres para mejorar su productividad.

Finalmente, se ha de ser proactivos en la materia y contar con una clara visión a futuro. Si bien la tendencia en Latinoamérica es la reducción de la desigualdad, sucede lo contrario en el mundo desarrollado. Es posible

que, a medida que Chile vaya creciendo, vea revertida su tendencia y sus logros en materia de igualdad se pierdan. En particular, la implementación de nuevas tecnologías y la automatización de puestos de trabajo en la producción de bienes y servicios es una amenaza real para un mercado laboral que está escasamente preparado para esto. Esto es verdad sobre todo para aquellos trabajadores de menores ingresos, quienes son los más vulnerables frente a este proceso dado que sus labores son más susceptibles a ser automatizadas.

## Referencias

- Afonso, A., Schuknecht, L. & Tanzi, 2008. V. *Income distribution and public spending efficiency*. European Central Bank Working Paper Series, 861.
- Berg, A. & Ostry, J., 2011. *Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?* IMF Staff Discussion Note.
- Beyer, H., 2014. *Sobre impuestos, desigualdad y reforma tributaria*. CEP, Puntos de Referencia, 368.
- Bourguignon, F., 2017. World changes in inequality: an overview of facts, causes, consequences and policies. BIS Working Papers, 654.
- Bourguignon, F., 2017. *World changes in inequality: an overview of facts, causes, consequences and policies*. BIS Working Papers, 654.
- CEPAL & IEF, 2014. *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*, Estudios, 8.
- Fundación Chile, 2017. *Automatización y empleo en Chile*.
- Galor, O., 2011. *Inequality, human capital formation and the process of development*. NBER Working Paper Series, 17058.
- Hermansen, M., Orsetta, C. & Ruiz, N., 2016. *The distributional impact of structural reforms*. OECD Economics Department Working Papers, 1342.
- Hernando, A. & Szederkenyi, F., 2017. *¿Por qué cayó la desigualdad?* CEP, Puntos de Referencia, 453.
- Joumard, I., Pisu, M. & Bloch, D., 2012. *Tackling income inequality. The role of taxes and transfers*. OECD Journal: Economic Studies, 2012.
- Libertad y Desarrollo, 2016. *Chile más equitativo*. Temas Públicos, 1283(2).
- Libertad y Desarrollo, 2019. *El efecto del gasto público en la reducción de la desigualdad*. Temas Públicos, 1395(1).
- Martorell, N., 2019. *Desigualdad subnacional: una mirada a las distintas realidades entre regiones y comunas*. Horizontal.
- Nedelkoska, S. & Quintini, G., 2018. *Automation, skills and training*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 202.
- Ostry, J., Berg, A. & Tsangarides, C., 2014. *Redistribution, inequality and growth*. IMF Staff Discussion Note.
- PNUD, (2017). *Desiguales, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodriguez, J., 2017. *Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009). Historia de su economía política*. Santiago de Chile, DIBAM.
- Sapelli, C., 2011. *Chile: ¿más equitativo?*. Ediciones UC.
- Urzúa, S., 2018. *La batalla contra la desigualdad en Chile*. Libertad y Desarrollo, Serie de Informe Social, 173.
- Verbiste, G. & Matsaganis, M., 2012. *The redistributive capacity of services in the EU*. Growing Inequality Impacts, Discussion Paper, 53.