

El modelo económico y la cuestión social

Patricio Meller*

RESUMEN

Chile es uno de los países con peor desigualdad del ingreso en América Latina e incluso del mundo. Al mismo tiempo, durante la última década, el “modelo chileno” ha sido considerado como un ejemplo paradigmático que debiera ser imitado por los países en desarrollo y, en particular, por los países latinoamericanos. ¿Cómo se concilian estos dos fenómenos?

En este artículo se examina lo que ha sucedido en Chile con la pobreza y la distribución del ingreso durante esta última década. Luego hay una discusión conceptual sobre la interrelación entre mercado y desigualdad. Además, se examinan las siguientes interrogantes: ¿es la desigualdad del ingreso un problema ético?, ¿cuánta desigualdad puede tolerar una sociedad? Por último, se revisa el papel que ha desempeñado el Estado de Bienestar y se sugiere su sustitución por un Estado Integrador, cuyo principio orientador básico lo constituye la igualdad de oportunidades.

■ **Patricio Meller** es ingeniero civil titulado en la Universidad de Chile y Doctor en Economía por la Universidad de California, Berkeley. Desde 1994 es profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, del cual fue director entre 1996 y 1998, además de ejercer el cargo de Director Académico del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de dicha casa de estudios. Ha ejercido la docencia en el Instituto de Economía de la Universidad Católica y ha sido profesor visitante del Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame, y del CLADS, Universidad de Boston. Desde 1976 a la fecha se desempeña como investigador en Cieplan, del cual fue Director Ejecutivo entre 1990 y 1993. Ha publicado diez libros en español, inglés y francés. Entre ellos, “Un siglo de economía política (1890-1990)”, “Estrategia comercial chilena en la década del ‘90” (en coedición con Andrea Butelmann), “Adjustment and equity in Chile” y “Trayectorias diversas. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo” (en coedición con Magnus Blomstrom).

* El autor agradece las numerosas sugerencias y valiosos comentarios de Jorge Correa y Carlos Hurtado, y de los otros participantes en este proyecto y en seminarios de discusión de versiones preliminares, en especial de José Zalaquett, Agustín Squella, Jaime Gazmuri, Lucía Santa Cruz, Manuel Marfán, Ricardo Pulgar, Alejandro Ferreiro, Ronald Fischer y Juan Carlos Eijols. Como es habitual, el autor es el único responsable por el contenido de este artículo.

PATRICIO MELLER, es profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.

Fax: (56-2) 689 7895

Email: pmeller@dii.uchile.cl

Introducción

La “cuestión social” ha estado presente en el debate chileno desde el siglo XIX. Hace poco más de un siglo se hacía el siguiente planteamiento: “¿qué es lo que necesitan los grandes para explotar a los chicos, los fuertes a los débiles, los empresarios a los obreros, los hacendados a los inquilinos, los ricos a los pobres? Sólo una cosa: libertad, o sea, la garantía de que el Estado no intervendrá en la lucha por la existencia para alterar el resultado final en favor de los desvalidos. Eso es lo que el sistema de libre mercado da a los más poderosos” (Letelier, 1896, pág. 276).

¿Y cómo ayudar a los más desvalidos a mejorar su situación? Se requiere de la protección del Estado para que posibilite la igualdad de oportunidades en un mundo de desiguales: “no hay desigualdad mayor que la de aplicar un mismo derecho a los que de hecho son desiguales”. En síntesis, “la política no es el arte de establecer un sistema de libre mercado; es el arte de satisfacer necesidades sociales” (Letelier, 1896, pág. 280-281).

Chile ha implementado reformas estructurales profundas que han puesto a su economía en una trayectoria de crecimiento acelerado (7% anual) por casi 12 años. Estas reformas estructurales consisten en la trilogía básica “mercados libres, apertura externa y sector privado” (como agente principal de la actividad productiva) con el complemento de la mantención de equilibrios macroeconómicos¹.

No hay un cuestionamiento a este contexto básico de reformas estructurales y equilibrios macro. Aún más, existe consenso y evidencia en torno a que el sistema de mercados libres es un mecanismo muy eficiente para resolver la mayoría de los problemas económicos. Pero hay críticas de diversa índole a las consecuencias sociales generadas por este modelo económico. Un planteamiento actual que ha logrado bastante consenso sostiene lo siguiente: “economía de mercado: sí; sociedad de mercado: no”².

En este artículo se examinarán específicamente los efectos distributivos de una economía de mercado. Para este propósito es conveniente separar la cuestión distributiva en pobreza y distribución del ingreso.

1 Los equilibrios macroeconómicos se refieren a:

Equilibrio interno, que corresponde a baja inflación, bajo desempleo y presupuesto fiscal balanceado.

Equilibrio externo implica una situación de Balanza de Pagos superavitaria. En el caso de que sea deficitaria, que este déficit sea financiable.

2 Ver *La Tercera Vía* de Tony Blair y Gerhard Schroeder.

La pobreza es un concepto absoluto. Una familia es considerada pobre cuando no alcanza a satisfacer necesidades básicas. Para la operacionalización empírica de este concepto, se ha definido una canasta básica de alimentos (y de otros bienes) que ha sido valorada monetariamente. Esto define una especie de “línea de pobreza”. Las familias que tienen un ingreso inferior a esta “línea de pobreza” constituyen el conjunto de pobres.

La distribución del ingreso es un concepto relativo. Está orientado a examinar el nivel de desigualdad de ingresos, o diferenciales de ingresos, existente en la sociedad.

En la primera sección de este artículo se examina lo que ha sucedido en Chile con la pobreza y la distribución del ingreso durante este período de crecimiento acelerado. En la segunda hay una discusión conceptual respecto de la interrelación entre mercado y desigualdad; aspectos éticos de la desigualdad (¿es la desigualdad del ingreso un problema ético?, ¿cuánta desigualdad puede tolerar una sociedad? son las interrogantes que se examinan). Por último, se revisa el papel que ha cumplido el Estado de Bienestar, y se sugiere su sustitución por un Estado Integrador, cuyo principio orientador básico lo constituye la igualdad de oportunidades.

1. Pobreza, distribución del ingreso y crecimiento³

Chile es uno de los países con peor desigualdad del ingreso de América Latina e incluso del mundo. Al mismo tiempo, durante la última década, el “modelo chileno” ha sido considerado como un ejemplo paradigmático que debiera ser imitado por los países en desarrollo y en particular por los países latinoamericanos. ¿Cómo se concilian estos dos fenómenos?

La economía chilena ha tenido un excelente desempeño en la última década, de acuerdo con los indicadores económicos convencionales. El elevado ritmo de crecimiento económico ha sido muy exitoso en reducir los niveles de pobreza de una manera significativa. Pero al mismo tiempo se observa que la distribución del ingreso ha permanecido prácticamente inalterable.

El acelerado ritmo de crecimiento que ha tenido la economía chilena ha elevado significativamente el estándar de vida de toda la población. Un país cuyo ingreso per cápita crece al 5,5% durante 12 años seguidos, incrementa su poder adquisitivo en un 90%. Hoy en Chile, toda la población está mejor que hace 15 años, y esto es válido para los grupos de bajos y de altos ingresos. Además, se ha reducido significativamente la cantidad de pobres.

3 Esta sección se basa en Meller (1999). Este artículo proporciona abundante información estadística y referencias sobre el tema.

Por otra parte, el hecho de que la situación distributiva siga siendo tan inequitativa es preocupante, ya que podría decirse que Chile ha implementado varias de las políticas sugeridas para mejorar la inequidad existente. En consecuencia, ¿está Chile irremediabilmente condenado a tener una inequitativa distribución del ingreso?

Sin lugar a dudas, existe consenso respecto a que ha habido una disminución significativa de la pobreza en Chile durante la década del '90. En 1990, el número de pobres era cercano a 5 millones. En 1996 era inferior a 3,3 millones.

Al considerar para Chile una variedad de indicadores sociales se aprecia lo siguiente:

- a) La tasa de mortalidad infantil es 11,1 por mil y más del 90% de los partos cuenta con atención profesional.
- b) En promedio, la esperanza de vida al nacer es 74 años.
- c) La tasa de analfabetismo es inferior al 5%.
- d) El nivel de escolaridad promedio de la fuerza de trabajo es superior a nueve años.
- e) La población urbana que accede a agua potable es 98% y la que accede a alcantarillado es 81%.

Además, habría que señalar que la mayoría de la población “está accediendo crecientemente a bienes de consumo modernos”: un 55% de los hogares posee refrigerador, un 53% televisor a color (y un 49%, blanco y negro), un 48% lavadora, un 79% radio, etc. Apenas un 6% de los hogares no dispone de ninguno de estos bienes.

Los indicadores anteriores ubican a Chile entre los tres países latinoamericanos con mejor situación social relativa. Pero en un mundo globalizado, ¿debiera ser América Latina el patrón de referencia?

Las reformas estructurales y el buen desempeño de la economía chilena se han asociado al mejoramiento de los indicadores sociales. Aún más, el principal resultado del estudio de Larrañaga (1994) plantea que el rápido ritmo de crecimiento económico (7% anual) explicaría el 80% del nivel de reducción de la pobreza (entre 1987 y 1992). Hay dos mecanismos a través de los cuales operaría el acelerado crecimiento económico:

1. La generación de fuentes de empleo, que hace disminuir la tasa de desempleo, y
2. El aumento de las remuneraciones reales.

El desempleo es un factor de alta preponderancia en las familias que están en la pobreza. En consecuencia, se podría argumentar que la maximización del

crecimiento económico es el factor fundamental para reducir y eliminar la pobreza. También se podría concluir que la función de las políticas sociales –tanto su nivel y composición– tendría un efecto marginal en su reducción.

Aun cuando es indiscutible la importancia de un elevado ritmo de crecimiento para la reducción de la pobreza, el caso chileno permite rescatar de manera enfática y positiva el papel de las políticas sociales.

En primer lugar, un análisis metodológico diferente y específicamente centrado en este tema revela que si bien el elevado ritmo de crecimiento económico constituye un factor fundamental para reducir la pobreza, su incidencia es cercana al 60%. Ello implica que las políticas sociales, incluso en una economía que crece anualmente al 7%, pueden tener una incidencia cercana al 40% en la reducción de la pobreza (Meller, 1999). Es obvio que no cualquiera política social desempeña de manera adecuada este papel. En efecto, el aumento de recursos destinados a políticas sociales no genera en forma automática un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza. Es necesario que haya sistemas permanentes de control y evaluación de la eficiencia de las políticas sociales en la consecución de sus objetivos de disminuir y erradicar la pobreza.

En segundo lugar, hay un importante elemento adicional que ha sido señalado por Marfán (1998). El alto ritmo de crecimiento anual observado en la década del '90 (hasta 1998), fue posible gracias a un entorno macroeconómico estable y equilibrado. Esto lo consiguen los nuevos gobiernos democráticos cuando simultáneamente enfrentan grandes presiones sociales. La reforma tributaria de 1990 proporcionó recursos fiscales canalizados a la expansión del gasto social. En otras palabras, en el acelerado ritmo de crecimiento económico de la década del '90 el doble entorno de estabilidad macro y estabilidad social (políticas sociales) desempeñó un papel importante.

En síntesis, hay un doble efecto retroalimentador. La estabilidad social ayuda al crecimiento económico y un mayor crecimiento económico tiene un efecto muy positivo sobre el mejoramiento de la situación social.

Existe una percepción generalizada de que la distribución del ingreso habría empeorado regresivamente durante la dictadura militar (1973-1990). Además, durante los recientes gobiernos democráticos, a lo sumo, sólo se habría registrado un estancamiento de la situación anterior. En otras palabras, a pesar del notable ritmo de crecimiento económico, la situación distributiva se mantiene congelada en el mismo nivel en el que estaba al final de la dictadura. Incluso hay sectores altamente críticos que si bien reconocen una reducción de la pobreza, sostienen que simultáneamente “se habría generado una creciente inequidad social”.

Al examinar la evolución de la distribución del ingreso monetario, según quintiles, para el período 1987-1996 se observa lo siguiente:

- a) El quintil superior representa cerca del 57% del ingreso total; el quintil inferior representa menos del 4,5% del ingreso total. Luego, el ingreso promedio del quintil superior es 13,8 veces mayor (1996) que el ingreso promedio del quintil inferior.
- b) El coeficiente de Gini⁴ fluctúa en torno a 0,48.
- c) Observando la evolución del coeficiente de Gini, del cociente de ingresos quintil superior/quintil inferior, y de las participaciones relativas de estos dos quintiles, podría decirse que la distribución del ingreso se ha mantenido relativamente constante entre 1987 y 1996.

Las cifras distributivas chilenas corresponden a una situación inequitativa relativamente mala. En efecto, al observar la distribución del ingreso de 65 países en desarrollo, Chile ocupa el **séptimo** lugar de los países con **peor** distribución del ingreso, similar a la de Guatemala, Kenia y Sudáfrica (Banco Mundial, 1996). En América Latina, sólo Brasil tiene una distribución peor. Hay bastante coincidencia en distintas fuentes de datos internacionales respecto a la inequitativa distribución del ingreso de Chile (Cepal, Banco Mundial, BID). En las distintas fuentes de datos internacionales, Chile tiene un coeficiente Gini superior a 0,55. Los países desarrollados tienen coeficientes Gini inferiores a 0,40. ¿Cuándo va a tener Chile un coeficiente Gini de 0,40?, ¿qué es necesario hacer para lograr esto?

Hay otro coeficiente interesante que ilustra la alta concentración del ingreso chileno (en el decil 10)⁵. Si se excluye de los cálculos al decil 10 (decil más rico) y se calcula el coeficiente Gini para los nueve deciles restantes, el coeficiente Gini que resulta es de 0,27, uno de los más bajos del mundo (ver BID, 1998). En otras palabras, si se excluye el decil 10, la distribución del ingreso chilena es bastante equitativa para los otros nueve deciles. Este es el reverso de la situación distributiva que sugiere una extremadamente elevada concentración de ingresos en el decil superior⁶.

La controversia convencional en torno a la cuestión distributiva se genera respecto de los ingresos percibidos *ex ante* tributación y distribución del gasto fiscal

4 El coeficiente de Gini es un indicador utilizado para medir la desigualdad del ingreso. Para calcularlo se ordenan las familias (o individuos) de menor a mayor ingreso. Luego se cuantifica qué parte del ingreso total corresponde al quintil inferior (20% de las familias de menor ingreso relativo) y así sucesivamente hasta el quintil superior. Este coeficiente de Gini tiene valores que fluctúan entre 0 y 1. El valor 0 corresponde al de una distribución igualitaria en que cada quintil capta el 20% del ingreso total, mientras que el valor 1 corresponde al caso de distribución inequitativa extrema en que el 1% de familias de mayor ingreso concentra el 100% del ingreso. En consecuencia, mayores valores del coeficiente de Gini indicarían una distribución más desigual de ingresos.

5 En este caso, decil corresponde a un ordenamiento de las familias según niveles de ingreso de 10%. Decil 1 es el nivel de ingresos inferior y decil 10 es el nivel de ingresos superior.

6 Para una discusión más extensa sobre la distribución del ingreso en Chile, ver Contreras (1999).

(principalmente el gasto social). Veremos, en primera instancia, el efecto del gasto social sobre la distribución del ingreso. El gasto social opera a través de dos mecanismos diferentes:

1. Asignación de subsidios monetarios (por ejemplo, asignaciones familiares, bono movilización, etc.) y
2. Provisión directa de bienes (por ejemplo, salud, educación).

Los subsidios monetarios de la política social tienen un cierto grado de focalización en los grupos de bajos ingresos. Los dos quintiles inferiores concentran el 61,2% de los subsidios monetarios; el quintil superior sólo capta el 6,1%. Sin embargo, estos subsidios monetarios representan un porcentaje reducido del ingreso total: sólo un 12% para el quintil inferior. En consecuencia, el efecto de los subsidios monetarios sobre la distribución del ingreso es sólo marginal: el cociente de ingresos quintil superior/quintil inferior disminuye de 13,3 a 12,6.

Los programas sociales en salud y en educación tienen un efecto importante sobre el nivel de ingreso de los quintiles inferiores. Representan en promedio cerca del 50% del ingreso monetario de esos quintiles. Por otra parte, el gasto social (salud y educación) es bastante focalizado: más del 80% del gasto social en salud y más del 60% del gasto social en educación va hacia los dos quintiles inferiores. En consecuencia, deberían tener un efecto no marginal en la distribución del ingreso.

Al considerar la política social (salud y educación) las participaciones de los dos quintiles inferiores en el ingreso total aumentan de 4,3% a 6,3% (quintil inferior) y de 8,2% a 9,4% (quintil próximo al inferior). La participación del quintil superior se reduce de 56,9% a 54%. Como resultado final, el cociente de ingresos quintil superior/quintil inferior cae de 12,6 a 8,6.

En síntesis, la política social contribuiría de manera importante a mejorar la situación distributiva, ya que en parte compensa la regresiva desigualdad inicial de ingresos.

Los cálculos anteriores incluyen una **sobreestimación** del efecto positivo del gasto social sobre la situación distributiva. No es posible medir directamente el impacto de las políticas sociales de salud y educación en el bienestar (o ingreso). Lo que se hace tradicionalmente es asignar el costo o gasto en estas políticas a los distintos grupos sociales beneficiados. Es obvio que no hay una correspondencia de uno a uno entre incremento del gasto social y aumento del bienestar (o ingreso) del grupo beneficiado. Programas adecuados, gestión eficiente, sistema apropiado de incentivos y control de las filtraciones contribuyen a que los incrementos del gasto social se traduzcan en un alto porcentaje en ganancias de bienestar (e ingreso) de los grupos beneficiados. El nivel del costo administrativo de los programas sociales, filtraciones e ineficiencias reducen significativamente las ganancias de bienestar.

Además del aspecto cuantitativo de la distribución del ingreso discutido previamente, adquiere gran relevancia el aspecto **cualitativo**. En efecto, enormes diferenciales de calidad en la salud y en la educación, vivienda, justicia y previsión contribuyen de manera significativa a la percepción global de existencia de un aumento en las desigualdades sociales. Es muy probable que estos diferenciales cualitativos hayan existido siempre. Sin embargo, lo que hoy en día sería diferente es que la sociedad ha adquirido conciencia crítica respecto a su existencia. Esto es lo que sucede cuando un país aumenta su ingreso per cápita de US\$ 3.500 a US\$ 7.500.

2. Desigualdad distributiva. Aspectos conceptuales, éticos e institucionales

2.1. Mercado, desigualdad y crecimiento

2.1.1. Elementos conceptuales del sistema de mercados

El mercado es un sistema de organización social que coordina las actividades económicas de productores y consumidores.

Un supuesto (económico básico) consiste en que los agentes económicos (productores y consumidores) son seres racionales y egoístas, cuya motivación fundamental es la maximización de su bienestar individual.

Una conclusión analítica fundamental (y paradójal) de la teoría económica es que un mundo de seres egoístas puede llevar a la economía a una situación que maximiza el bienestar general; esto es, el óptimo social. La “mano invisible” de la competencia que opera en un sistema de mercados, genera este resultado del óptimo social. En otras palabras, un productor de bienes no los ofrece a un precio bajo por razones filantrópicas; es la competencia con otros productores lo que lo induce a reducir sus costos de producción para poder seguir vendiendo bienes en el mercado.

El mercado, a través de la competencia, produce una asignación **eficiente** de recursos. Esta eficiencia significa que se produce la máxima cantidad de bienes con una cantidad dada de recursos. El bienestar de la sociedad aumenta mientras disponga de una mayor cantidad de bienes para el consumo.

¿Cómo adquiere bienes un agente económico en una economía de mercado? Participando en el proceso productivo, lo cual genera el ingreso para pagar por los bienes que consume.

En una economía de mercado, a cada uno se le paga de acuerdo con su aporte en el proceso productivo. Los que más aportan, ganan más. Lo contrario sucede con los que aportan menos. El que no trabaja, recibe cero. El dueño del capital recibe el aporte del factor capital.

El aporte de un trabajador al proceso productivo consta de dos componentes: la cantidad de trabajo ofrecida (Nº de horas trabajadas) y su productividad. Esto implica que los que trabajan más (horas) y son más productivos, van a ganar más. También puede suceder que un trabajador trabaje muchas horas, pero que su nivel de productividad sea muy bajo (trabajador no calificado). Luego, su remuneración mensual puede ser reducida, a pesar de trabajar un gran número de horas.

Desde el punto de vista de la teoría económica, la sociedad es simplemente una sumatoria de individuos. Cada uno maximiza su propio bienestar individual. El bienestar público o bienestar de toda la sociedad es la sumatoria del bienestar de todos los individuos que componen la sociedad.

Este enfoque conceptual del funcionamiento y de las bondades de la economía de mercado es exactamente el mismo planteamiento enunciado en el siglo XVIII por Adam Smith con respecto al *laissez faire*. Esta doctrina era realmente revolucionaria en aquella época (siglo XVIII), ya que fomentaba el individualismo para proteger a las personas de la monarquía absoluta: “monarcas y gobiernos, dejen tranquila (en lo económico) a la gente (productores y consumidores)”. Además, sostenía que la maximización del bienestar social no corresponde (ni coincide necesariamente) con la maximización del bienestar del Rey, sino que requiere incorporar la sumatoria del bienestar de todos los miembros de la sociedad. Aún más, para Adam Smith el mercado constituía el mecanismo ideal para la abolición de privilegios y desigualdades.

Hay ciertos principios básicos que aún siguen vigentes. El bienestar de la sociedad coincide con el bienestar de los consumidores. Luego, la maximización del bienestar de los consumidores es lo que genera el máximo bienestar social. Algunos gobiernos tienen cierta confusión, por cuanto privilegian políticas que favorecen a los productores en desmedro del bienestar de los consumidores.

En términos más concretos, lo que es bueno para CTC, Endesa y Copec no es necesariamente bueno para los consumidores chilenos. ¿Qué es lo que garantiza la maximización del bienestar de los consumidores chilenos? La existencia de competencia en todos los mercados productores de bienes y servicios. La publicidad de las empresas monopólicas puede que enfatice su preocupación por los consumidores. Pero la lógica de una empresa capitalista es la maximización de utilidades, no la filantropía. Lo único que protege el bienestar de los consumidores es la competencia entre las empresas.

2.1.2 El capitalismo y la desigualdad distributiva

En el sistema capitalista (economía de mercado y sector privado) se observan grandes desigualdades de ingreso. Este es un hecho empírico observado históricamente y en todos los países. Hay dos interpretaciones distintas respecto de este fenómeno y sobre qué hacer al respecto (ver Solimano, 1998, para mayor discusión).

Un primer enfoque sostiene que la esencia del capitalismo radica en premiar la innovación, el talento, a los individuos más esforzados y productivos, a los empresarios que toman riesgos. Este eventual mayor “premio” constituye un incentivo poderoso para que cada individuo dé el máximo posible. Si un individuo esforzado recibiera el mismo “premio” o la misma remuneración que un individuo que no hace ningún esfuerzo, entonces ¿cuál sería la motivación para que alguien realice algún esfuerzo?

En síntesis, la base del dinamismo y de la capacidad transformadora del sistema capitalista radica en los incentivos existentes: cada persona tiene estímulos para mejorar al máximo su desempeño, por cuanto puede internalizar (captar) los beneficios generados.

Los diferenciales de ingresos observados corresponden simplemente a diferenciales de desempeño de los distintos individuos. Luego, el hecho de que haya desigualdad distributiva no es una cuestión ética (buena o mala), sino que es el resultado necesario de la operatoria del sistema capitalista.

En otras palabras, en una economía capitalista moderna se premia a las personas de acuerdo con ciertos méritos personales, “los cuales son (en su mayoría) fortuitos”. Esta meritocracia permite que todo individuo pueda desarrollarse según el talento que posea. Como la distribución de talentos no es uniforme, en un contexto competitivo se genera una sociedad inequitativa donde hay ganadores (los talentosos) y perdedores (los sin talento). Una sociedad igualitaria sería aquella en que no hay perdedores e implicaría penalizar a los más talentosos, “lo que es injusto y empobrecedor para el conjunto de la sociedad”.

En este contexto, se requiere un Estado minimalista que no interfiera con el dinamismo del mercado y que no ponga obstáculos a la iniciativa, talento y creatividad del sector privado.

Un segundo enfoque enfatiza el papel que desempeñan las condiciones iniciales en el resultado distributivo observado. Aquellos jóvenes que provienen de familias de altos ingresos tienen ventajas importantes y significativas en comparación con los jóvenes que provienen de familias de bajos ingresos. La dinámica de funcionamiento del capitalismo tiende a acentuar o, en el mejor de los casos, sólo a preservar la desigualdad distributiva inicial.

En suma, la situación distributiva inicial prevaleciente condiciona el desempeño futuro. Como se parte de una gran desigualdad inicial, ello explica que el sistema capitalista sea inherentemente inequitativo. Para corregir esta desigualdad se requiere una acción pública del Estado. En un sistema capitalista para disponer de un horizonte de planificación de largo plazo, es necesario que haya estabilidad social en el presente y en el futuro. Para esto se requiere que una situación inequitativa inicial tienda a reducirse para disminuir la probabilidad de eventuales disturbios sociales.

¿Existe en Chile una sociedad meritocrática?, ¿es efectivo que aquellos individuos talentosos, con independencia de su condición social, son los que ocupan los lugares de privilegio de la sociedad? Una rápida observación casual permite advertir que hay individuos no talentosos ocupando posiciones de privilegio. ¿Cómo llegaron allí? Obviamente, las conexiones desempeñan un papel crucial para alcanzar posiciones privilegiadas. En este aspecto, la condición social es un factor determinante en el grado y nivel de conexión de un individuo. Si hay dos niños con talentos similares, aquel que nace en La Dehesa tiene una probabilidad claramente mayor para ocupar una posición privilegiada superior que aquel que nace en La Pintana.

Pero, a nuestro juicio, en una economía como la chilena la cuestión es aún más delicada. Si Bill Gates hubiera nacido en Chile, ¿habría podido crear aquí una empresa de la magnitud de Microsoft? La respuesta es obviamente negativa. La evidencia empírica revela que en Chile no tienen cabida los más talentosos. Para aprovechar al máximo su potencial, los más talentosos se tienen que ir del país. Esto ha sucedido con los escritores, artistas, científicos y profesionales destacados. Este es un país en que no se valoran las ideas. No existe un mercado de ideas. El precio de una idea es muy cercano a cero.

El problema de fondo radica justamente en cómo transformar a la sociedad chilena en una sociedad meritocrática que aproveche al máximo los talentos existentes, estén donde estén.

2.1.3 Desigualdad y crecimiento⁷

¿Cuál es la relación que hay entre desigualdad y crecimiento? Nuevamente aquí hay dos posturas opuestas.

La posición clásica plantea que la existencia de desigualdad es el costo que hay que pagar para tener un crecimiento elevado. Esta argumentación se apoya en la premisa de que el ahorro constituye el factor principal para estimular el crecimiento. Suponiendo que en una sociedad capitalista sólo existen empresarios y trabajadores, una distribución más inequitativa del ingreso genera un mayor nivel de ahorro, debido a que los empresarios tienen una mayor capacidad de ahorro que los trabajadores. Luego, mayor ahorro produce un crecimiento más elevado.

Por otra parte, una política redistributiva generaría menores tasas de crecimiento. Tal política implica la transferencia de ingresos de los empresarios (sector con alta capacidad de ahorro) a los trabajadores (sector con alta capacidad de consumo y, por ende, baja capacidad de ahorro), lo que tiene un efecto negativo sobre el nivel de ahorro. Menor ahorro produce un menor crecimiento.

⁷ Esta sección utiliza argumentos de Solimano (1998). Para mayor profundidad, ver los artículos y referencias de este libro.

La postura keynesiana y el enfoque moderno de la teoría del crecimiento⁸ plantean que la inversión (y no el ahorro) es el factor determinante del crecimiento. El proceso de inversión significa expandir la capacidad productiva de un país. Una nueva fábrica, la explotación de un nuevo mineral, la construcción de un *mall* o de un puerto, etc. permite la producción de un flujo de bienes y servicios. Sin inversión, no hay producción de bienes y servicios y, en consecuencia, no hay crecimiento. Por otra parte, altos niveles de inversión generan altas tasas de crecimiento económico.

Además, el proceso de inversión tiene un efecto sinérgico endógeno que induce reacciones dinámicas positivas que retroalimentan la inversión y el crecimiento. Un alto nivel de inversión genera expectativas optimistas sobre la marcha de la economía en el presente y en su evolución futura. Los inversionistas tienen un comportamiento de manada: “si la cosa está buena, conviene meterse, y mientras antes, mejor”. Aún más, los flujos financieros externos se mueven de manera procíclica: van hacia economías en las que se observa un alto nivel de inversiones. La disponibilidad de mayores recursos financieros incrementa la viabilidad de nuevos proyectos de inversión, y esto acelera el crecimiento. Todos quieren invertir en una economía que tiene un crecimiento acelerado.

En consecuencia, el problema fundamental para un país radica en lograr altos niveles de inversión. ¿Cómo incentivar al sector privado, nacional y extranjero, a que elabore y lleve a cabo un elevado conjunto de proyectos de inversión? Un proyecto de inversión implica un costo de recursos en el presente y un eventual flujo de beneficios en el futuro. A un inversionista le gustaría reducir la incertidumbre respecto al futuro.

La existencia de una situación distributiva inequitativa incrementa la probabilidad de inestabilidad política en el futuro. Esto puede ocurrir a través de dos mecanismos distintos. Por una parte, el proceso político genera presiones para la implementación de políticas redistributivas, cuyo financiamiento requiere impuestos progresivos más elevados que afectan las utilidades y rentabilidad de la inversión. Por otra parte, una situación distributiva muy regresiva puede favorecer la elección de gobiernos populistas. Estos aplican políticas económicas que generan grandes desequilibrios macroeconómicos que desestiman totalmente la inversión y, en consecuencia, afectan de forma negativa el crecimiento.

En esta discusión, cabe señalar que no está en juego el sistema capitalista. La visión dicotómica previa que había en el debate chileno, prosistema y antisistema, ha desaparecido. Seguirá existiendo un sistema capitalista, pero hay distintas versiones de capitalismo. Además, no está exento de la existencia de conflictos sociales, huelgas, etc. El conflicto se resuelve a través de un reacomodo entre las fuerzas tradicionales y las fuerzas modernizadoras. Para los inversionistas es importante que haya un horizonte estable de largo plazo.

8 Ver Aghion y Howitt (1998).

Hay un factor adicional. Una desigual distribución de ingresos restringe la cantidad de jóvenes que puede adquirir mayores niveles de calificación profesional y técnica. Un cuello de botella importante que enfrenta un país subdesarrollado como Chile para alcanzar mayores niveles de desarrollo es la baja calidad promedio de la mano de obra. El siglo XXI será el “siglo del conocimiento”. Esto significa que en el precio de cada bien, el conocimiento sofisticado tendrá una incidencia creciente. Las inversiones futuras más rentables requerirán mano de obra altamente calificada. La persistencia de la actual situación distributiva inequitativa puede afectar el desarrollo de los futuros proyectos de inversión porque el país no dispone de una adecuada oferta de jóvenes que posea mucho capital humano, lo que obviamente restringirá la capacidad de crecimiento económico.

La evidencia empírica reciente, a través de estudios econométricos de paneles de países, apoya la hipótesis de que una distribución más inequitativa del ingreso tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico. En otras palabras, el crecimiento económico de un país (variable dependiente) está influido por el patrón distributivo (variable explicativa): mayor desigualdad de ingresos induce un menor crecimiento económico. Este tipo de resultado es estadísticamente significativo cuando se incluyen variables explicativas (de control) en los distintos países como ingreso per cápita, nivel de educación y participación política⁹.

En síntesis, un país donde prevalece una situación distributiva muy inequitativa genera desincentivos para que haya una significativa expansión de la inversión y, en consecuencia, se afecta negativamente el ritmo de crecimiento.

2.2 Aspectos éticos de la desigualdad¹⁰

¿Es la desigualdad del ingreso un problema ético?, ¿cuánta desigualdad puede tolerar una sociedad? Estas son las interrogantes claves que se examinarán en esta sección. Revisemos distintas posiciones frente a estas interrogantes.

2.2.1 *La desigualdad no debiera constituir un problema ético*

En un sistema capitalista, cada individuo recibe un ingreso correspondiente a lo que aporta al proceso productivo. Si esto genera una distribución inequitativa del ingreso, ¿por qué habría que considerar este resultado como algo que es necesario examinar (y cuestionar) desde el punto de vista ético?

Si se acepta el marco global, el sistema capitalista, es lógicamente necesario aceptar la consecuencia; el capitalismo tiene como resultado inherente la generación

9 Para mayores detalles y referencias, ver Solimano (1998^b). Ver, además, Aghion y Howitt (1998).

10 Esta sección utiliza varios de los artículos del libro editado por Barker (1996) y, además, el libro de Nathanson (1998).

de una desigualdad de ingresos. No existe una conspiración o una intencionalidad por tener una situación distributiva inequitativa. Entonces, ¿por qué será moralmente reprensible el resultado?

La existencia de individuos más ricos se debe a que éstos han tenido una especial preocupación y motivación por la acumulación voluntaria de activos, un gran esfuerzo y trabajo personal (“trabajólicos”) y gran capacidad de ahorro (lo que implica austeridad y sacrificio de consumo). Luego, ¿cuál es el problema ético de que unos tengan más y otros tengan menos? En el capitalismo, el resultado final de lo que se tiene depende de cada individuo. Unos se proponen ser ricos y otros se conforman con un ingreso reducido.

2.2.2 La desigualdad es un problema ético

¿Por qué surge la preocupación social por la desigualdad? La respuesta elemental es, simplemente, porque vivimos en sociedad. El ser humano no vive aislado; existe interacción y dependencia mutua entre los individuos, y esto genera necesariamente responsabilidades mutuas. En realidad, está en la esencia misma del hombre (también en los animales) que la interacción con otros seres humanos produzca preocupaciones recíprocas (Sen, 1998).

Es interesante observar que aun cuando la base del capitalismo lo constituya el individualismo, el capitalismo global y la tecnología moderna han incrementado notoriamente las interacciones a través del mundo. Un subproducto es la mayor preocupación que existe en la actualidad en la mayoría de los países por los problemas políticos, económicos y sociales que hay en cualquiera de ellos. Una medida concreta implementada por los países desarrollados es un acuerdo voluntario institucionalizado de proporcionar ayuda a países en desarrollo. El monto de esta transferencia equivale al 0,7% del PIB (Producto Interno Bruto) anual.

En síntesis, la mayor preocupación social prevaleciente en las sociedades modernas del siglo XX ha pasado a ser una cuestión tan natural que la misma interrogante inicial parece totalmente superflua. Es equivalente a preguntar ¿por qué usamos la luz eléctrica, el automóvil o el computador?

La preocupación social, la existencia de grandes desniveles de ingreso y riqueza, introduce la cuestión distributiva. Hay gente de alto ingreso que despilfarra su dinero en cosas superfluas, mientras que hay gente de bajos ingresos que no tiene recursos para adquirir bienes básicos. ¿Es éticamente defendible la existencia de disparidades tan grandes?

El concepto de “sociedad justa” ha comenzado a vincularse con la magnitud de los diferenciales de ingreso observada en un país. ¿Cuál es el principio fundamental básico que debiera regir en una sociedad justa? Una respuesta aparentemente simple establecería una cierta equivalencia entre sociedad justa y sociedad equitativa. Pero, ¿equitativa en qué?

Dworkin (1996) ha sugerido la necesidad de distinguir dos conceptos: igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. Una sociedad basada en el principio de igualdad de resultados tiene diversos problemas. ¿Qué se entiende por igualdad de resultados?, ¿iguales en qué?, ¿todos campesinos?, ¿todos albañiles?, ¿todos poetas?, ¿todos médicos? Una sociedad regida por el concepto de igualdad de resultados sólo podría ser válida para una sociedad de *robots* o de individuos “clonados”. Obviamente este concepto viola la esencia del individualismo, el respeto a la persona, la libertad para ser distinto, o simplemente, la libertad para ser uno mismo. Esto es lo que Dworkin denomina el principio de la responsabilidad personal: cada persona se reserva el derecho de lo que quiere ser y hacer.

Luego, una sociedad equitativa que respeta las decisiones personales debiera focalizarse en los insumos que un individuo controla, y no en los resultados. Esto implica que cada niño tenga una disponibilidad similar de recursos para enfrentar la vida. Al crecer decide por sí mismo cómo usa estos recursos para lograr lo que él cree que maximizará su nivel personal de bienestar. Esto correspondería al principio de igualdad de oportunidades. Según este enfoque, un niño no es responsable por la situación económica de la familia en la que nace; pero luego es totalmente responsable por la forma de usar los recursos que se le proporcionan y de los logros que obtiene en su vida.

En concordancia con lo anterior, Rawls (1971) plantea que para que haya justicia social se requiere que:

- a) El sistema socioeconómico tiene que ser igualmente ventajoso para todos,
- b) Todos tienen que tener la misma posibilidad de acceso a todas las ocupaciones. En otras palabras, cada niño debiera tener la misma posibilidad de “llegar arriba”.

Pero las condiciones iniciales –influencia de la familia, estatus social, patrimonio heredado, talento, inteligencia, etc. – son factores determinantes sobre el futuro económico de cada uno. Luego, un bebé que viene al mundo se enfrenta a una especie de juego de ruleta que determina el entorno en el cual nace. Éste, a su vez, determinará lo que pasará en su vida. El problema de la injusticia social no radica en que ciertos niños crecen en un medio ambiente con condiciones iniciales muy favorables y a otros les toca uno muy desfavorable. La cuestión central consiste en que sean esas condiciones iniciales las que influyan decisivamente en el destino económico de cada uno de los niños.

Es algo natural que los niños nazcan en entornos y familias muy distintos y desiguales. Pero lo que hay que distinguir es entre el orden natural y el orden social. Aun cuando existen factores naturales e históricos básicos que generan diversidad y diferencias entre las familias, eso no implica que haya que aceptar los resultados sociales generados por ese orden natural. El resultado social debiera estar apoyado en

el principio de igualdad de oportunidades. Una sociedad equitativa es aquella que proporciona un nivel similar de educación, capacitación y salud a todos, independientemente de su capacidad de pago (Rawls, 1971; Nathanson, 1998).

En el caso chileno, un niño que ingresa a un colegio público o a uno privado obtiene una calidad de educación muy diferente. Para examinar esa diferencia, se pueden comparar los resultados de la prueba Simce (4° año básico) en castellano y matemáticas para colegios municipales (57% de la matrícula) y colegios particulares (8% de la matrícula)¹¹. En 1996, los niños de 9 a 10 años que iban a colegios particulares tenían un rendimiento en castellano y matemáticas un **26,2%** superior al de los que asistían a colegios municipales (ver Cuadro 1). Este diferencial es lo suficientemente significativo para discriminar entre cuáles niños tendrán una mayor probabilidad de éxito para poder, eventualmente, ingresar a la universidad. Proyectando este porcentaje a la Prueba de Aptitud Académica, representa una diferencia superior a 144 puntos. Es decir, si un estudiante de colegio privado obtiene 700 puntos, un estudiante equivalente de colegio público obtiene 556 puntos.

Cuadro 1

Resultados promedio en Prueba Simce^a 4° año básico, 1990-1996

	Castellano		Matemáticas	
	Colegios públicos (municipales)	Colegios privados	Colegios públicos (municipales)	Colegios privados
1990	57,24	79,99	56,18	79,88
1992	63,96	86,84	63,70	85,24
1994	63,49	83,74	65,37	86,42
1996	68,30	86,19	67,83	85,57

a: La prueba Simce mide logros de aprendizaje definidos como mínimos en los programas oficiales de estudio y se toma a prácticamente el conjunto de la cohorte de 4° y 8° año en forma anual alternada. En 1994, por ejemplo, 224 mil alumnos rindieron las pruebas de los 4° años. Las cifras del cuadro expresan porcentajes promedios nacionales y por dependencia administrativa (municipales y privados pagados).

Fuente: Cox y González (1998). Simce.

¹¹ Para la información correspondiente a los colegios privados subvencionados, ver Cox y González (1998).

2.2.3 ¿Cuánta desigualdad es tolerable?

Nuevamente seguiremos a Rawls (1971) en este tema. Como toda obra clásica, su Teoría de la Justicia admite distintas interpretaciones. El nivel de tolerancia de la existencia de desigualdades económicas y sociales dependerá del cumplimiento de dos condiciones:

- a) La vigencia plena del principio de igualdad de oportunidades, ya revisado.
- b) El principio del maximin¹², que significa que hay que procurar el máximo beneficio de aquellos miembros de la sociedad que tienen el mínimo ingreso.

En otras palabras, la existencia de desigualdades es tolerable si la forma en que funciona la sociedad implica que los individuos de menores ingresos son los principales beneficiados. Desde el punto de vista operativo, significaría que el ritmo de crecimiento del ingreso de los grupos de “abajo” es mayor que el de los grupos de “arriba”.

Esta visión de Rawls invierte la visión clásica de la economía de mercado en que el proceso distributivo favorece a “los de abajo” a través del proceso del “rebalse” (*trickle down*) que generan “los de arriba”. Para Rawls, en la sociedad debiera operar el *trickle up*, siendo la primera prioridad la de sacar a “los de abajo” de donde están.

En síntesis, hay varios elementos asociados a la interrogante de cuánta desigualdad es tolerable (Nathanson, 1998):

- a) Una sociedad donde existe una distribución muy inequitativa del ingreso, y no hay “preocupación” por “los de abajo”, es injusta. Una sociedad inequitativa es tolerable siempre que “los de abajo” sean los más beneficiados y que esté disminuyendo el nivel de inequidad.
- b) Una sociedad inequitativa es injusta si el grupo de gente con mayor riqueza ejerce un alto grado de control sobre los demás. En el proceso político, la probabilidad de ser elegido no debiera depender de la disponibilidad de recursos económicos.
- c) Una sociedad con gran desigualdad es tolerable, si “los de abajo” pueden tener y tienen un estándar de vida bastante “decente”. En este caso, no es tan crucial lo que sucede con la distribución de ingresos porque estándar de vida “decente”

12 Maximin significa maximizar el mínimo. De acuerdo con la metodología de análisis de Rawls, cuando un individuo está en la “posición original” (un bebé un segundo antes de nacer) está envuelto en el “velo de la ignorancia”. Ello significa que no tiene ningún tipo de prejuicio, ni tampoco está condicionado por el entorno en que va a vivir, porque lo desconoce. Luego, es racional que sugiera que en el mundo en que va a vivir haya mayor preocupación por aquellos que están en la situación más desventajosa. Esto corresponde a la aversión al riesgo que predomina en los seres humanos. El criterio del maximin es la implementación de este concepto.

implica que prevalece el principio de igualdad de oportunidades. Si los grupos de menor ingreso tienen un nivel de vida “decente”, ¿por qué podría afectarles lo que sucede con el resto de la población?

El análisis previo utiliza como marco de referencia a la sociedad norteamericana. En dicha sociedad efectivamente “los de abajo” pueden tener acceso a un nivel de vida “decente”. Aún más, los diferenciales de calidad en educación y salud proporcionadas por los sectores público y privado no son relativamente exagerados, lo que puede permitirle a un joven que egresa de un colegio público tener oportunidades casi similares a las de uno que egresa de un colegio privado.

En cambio en el caso chileno un niño enfrentará los siguientes diferenciales de educación y salud. Las familias chilenas cuyos niños van a colegios privados gastan (en promedio) entre cinco y seis veces el costo de la educación de un colegio público. En el caso de la salud, las familias chilenas que tienen acceso a clínicas privadas gastan (en promedio) entre 5,5 y 6,5 veces el costo de atención en un hospital público.

Cuadro 2

Gasto promedio anual per cápita en educación y salud. Chile, 1994-1995 (US\$/persona)

	Sector privado	Sector público	Coficiente Sector privado/sector público
Educación ^a	2.500 a 3.000	Alrededor de 500	5 a 6
Salud	900 a 1.100	Alrededor de 170	5,5 a 6,5 ^b

a: Calculado en relación con la población estudiantil.

b: Datos de Fonasa muestran una relación más baja: dos a tres veces.

Fuente: Elaborado a partir de los datos básicos de Engel, Meller y Bravo (1998) y las Cuentas Nacionales.

¿Por qué una familia chilena está dispuesta a incurrir en un costo cinco a seis veces mayor en educación y en salud, en vez de utilizar los servicios proporcionados gratuitamente por el sector público? La respuesta obviamente está asociada a los diferenciales de calidad.

¿Qué implican estos diferenciales de calidad? Supongamos que no hay una relación lineal entre el diferencial de costos y el diferencial de “calidad” en la salud privada/pública. Para efectos ilustrativos, supongamos que la “calidad” de la salud de una clínica privada es sólo el doble mejor que la de un hospital público. Dada la mejor tecnología médica, *stock* de capital humano, laboratorios, etc., esta mayor calidad podría traducirse en una menor probabilidad de una consecuencia fatal, como resultado

de una operación específica. Si la probabilidad de supervivencia ante una intervención quirúrgica compleja fuera el doble en una clínica privada en comparación con un hospital público, ¿dónde se operaría usted?, ¿dónde le gustaría que se operara su madre, esposa o hija?

En el caso de los diferenciales de calidad de educación privada/pública, la consecuencia puede visualizarse a través del perfil de ingresos que obtendrá en su vida un joven, de acuerdo con el nivel educacional adquirido (años de educación, ver Cuadro 3). Una persona sin educación ingresa al mercado del trabajo a los 25 años con un ingreso de 100. Su perfil de ingresos es bastante plano y a los 55 años alcanza un nivel de 120. Si esta persona tuviera seis años de educación básica, su ingreso inicial sería de 130 para aumentar a los 55 años a 180. Si esta persona completara su educación escolar (12 años) su ingreso inicial sería de 220 y se incrementaría a 290 a los 55 años. En síntesis, para un chileno promedio, a través de toda su trayectoria de vida, finalizar sus estudios de educación media (12 años de escolaridad) ni siquiera le permite triplicar los ingresos que tiene un analfabeto.

Cuadro 3

Perfil de ingresos a través de la vida de un chileno promedio, según años de educación

Años de educación	Años de vida		
	25	40	55
Analfabeto (0)	100	100	120
Educación básica (seis años)	130	150	180
Educación media (12 años)	220	240	290
Educación universitaria (Profesional)	480	600	780

Fuente: Adaptado del BID (1998). Las cifras pueden multiplicarse por mil, y así asociarse a un sueldo mensual de \$ 100 mil, etc. Utilizando un tipo de cambio de \$ 500/US\$, un sueldo mensual de \$ 100 mil sería equivalente a US\$ 200.

De acuerdo con el Cuadro 3, la diferencia cuantitativa en el perfil de ingresos sólo se materializa cuando este chileno promedio adquiere una carrera universitaria. Una profesión universitaria constituye realmente el mecanismo para acceder a un estándar de vida bastante diferente al de un analfabeto. Ya hemos visto previamente que las posibilidades de ingresar a la universidad de un niño que estudia en un colegio público, disminuyen en forma notoria. Pero tampoco es viable la posibilidad de que todos los jóvenes chilenos ingresen a la universidad. Entonces, ¿cuál es la solución?

En síntesis, ¿cuánta desigualdad es tolerable?, ¿qué es un estándar de vida “decente”? No hay respuestas cuantitativas a estas preguntas. Sin embargo, diferenciales que fluctúan entre dos y cuatro veces en la calidad de la educación y de la salud no parecieran corresponder al mundo de igualdad de oportunidades que debiera enfrentar un niño chileno.

2.3 Un Estado Integrador¹³

Existe un dilema central en un régimen democrático en el que opera el *laissez faire* del mercado. Por una parte, hay un reconocimiento explícito de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos y cada persona posee un voto que tiene la misma ponderación, independientemente de su condición social. En cambio en una economía de mercado los bienes se distribuyen de acuerdo con el poder adquisitivo de las personas: se “vota” con pesos, y el que tiene más pesos adquiere más bienes. Esto genera una tensión entre la democracia política y la democracia económica.

Cuando los pobres son mayoría, presionan a través del proceso político para que el Estado interfiera en el mercado y resuelva la cuestión social. Como señala Okun (1975), la unión de democracia y mercado es complicada, pero ambos se requieren mutuamente. Para resolver este conflicto, habría que agregar cierta racionalidad en la cuestión equitativa y cierto humanismo en la búsqueda de la eficiencia. La creación del Estado de Bienestar, mediante la tributación, ha sido la respuesta de los países desarrollados a la aspiración de una sociedad más humana y más civilizada¹⁴.

En el siglo XIX se estableció el principio de igualdad ante la ley. Anatole France decía irónicamente que “pobres y ricos tienen el mismo derecho a dormir a la intemperie”. Existe consenso en las democracias modernas que ninguna persona debe quedar por debajo de una línea hipotética que corresponde a un conjunto de necesidades básicas: alimentación, vivienda, etc. El Estado de Bienestar está orientado a lograr que todos los miembros de la sociedad satisfagan ese conjunto de necesidades básicas. En el caso chileno, en el período 1925–1973, el Estado asumió un papel creciente en el financiamiento, gestión y producción del conjunto de necesidades básicas para los sectores de menores ingresos. Esto implicó una expansión gradual del gasto social (ver Raczynski, 1998).

En el siglo XX surge el principio de igualdad de oportunidades, que impele al Estado a tratar explícitamente de manera desigual a las personas para poder incorporar a los excluidos a la sociedad. Esta es la base de un Estado Integrador: nadie deberá quedar excluido del progreso económico por factores exógenos a la persona. La

13 El concepto de Estado Integrador ha sido introducido, según mi conocimiento, por Dagmar Raczynski (1998).

14 Esta sección se basa en Barr (1987), Shonfield (1984), Wilson y Wilson (1982). Ver una discusión más extensa en Meller (1996).

responsabilidad del Estado no se restringe solamente a que toda familia alcance un nivel mínimo de necesidades básicas. En realidad, hay que ir más allá y romper el círculo vicioso de la pobreza. Esto requiere un Estado Integrador que enfrenta y elimina las raíces que generan esa situación básica de pobreza. Los niños no tienen la culpa del entorno en el cual nacieron; todos los niños deben tener las mismas oportunidades.

La constitución del Estado de Bienestar en los países desarrollados implicó la creación de una variada gama de instrumentos e instituciones¹⁵. Por el lado del gasto público, están las transferencias a personas, que corresponden a previsión social, pago a desempleados, beneficios a enfermos y niños; beneficios a través de bienes y servicios financiados totalmente por el Estado, como salud y educación, y subsidios a ciertos bienes básicos como vivienda, alimentos y transporte. Todos estos componentes generan presiones significativas sobre el gasto público. Por el lado de los ingresos fiscales, se establecen los principios de capacidad de pago y de progresividad, aplicándose impuestos a la propiedad, herencias, donaciones, utilidades de empresas, ganancia de capital e impuesto progresivo a la renta personal. En síntesis, la política fiscal se asocia a las necesidades sociales.

Como ya se señaló, el Estado de Bienestar es la institución de la sociedad moderna encargada de que los individuos de bajos ingresos no queden por debajo del nivel de subsistencia. La definición de este nivel mínimo es su responsabilidad. El mecanismo del mercado no debe utilizarse para esta tarea. Así como existe consenso de que no es lícita la compra y venta del voto político, el nivel mínimo de subsistencia de un ser humano no puede estar expuesto a la libre interacción de la oferta y la demanda. Vinculado con este tema, Okun (1975) plantea que el nivel del salario mínimo no debiera estar sujeto a las fuerzas del mercado. Cambios en la oferta o demanda de trabajo no debieran reducir el estándar de vida del trabajador marginal. Si el resultado de este principio es la generación de desempleo, entonces la sociedad, a través del subsidio de desempleo, debe cubrir dicha situación¹⁶.

Chile y en general los países latinoamericanos han imitado una gran parte de esta institucionalidad del Estado de Bienestar de los países desarrollados, aquella relacionada con los gastos (una excepción importante es el subsidio de desempleo). Por otra parte, no ha habido una expansión similar en la capacidad para aumentar los ingresos tributarios. Cuando ello se logra, como en el caso chileno, los impuestos indirectos constituyen el componente fundamental de la recaudación total, mientras

15 El Estado de Bienestar es un conjunto de instituciones orientado a la solución armónica de los conflictos sociales, por lo que se dice que ha sido el elemento esencial para la expansión del capitalismo en los países desarrollados. (Esping-Andersen, 1990 y Pierson, 1998).

16 En todos los países desarrollados existe la institucionalidad del salario mínimo. Una empresa que no es capaz de pagar el salario mínimo a sus trabajadores, o que basa su competitividad en el pago de salarios inferiores al mínimo, eventualmente va a ser eliminada del mercado por empresas que son relativamente más eficientes.

que los impuestos directos tienen una participación relativamente baja. Como es sabido, una carga tributaria donde los impuestos indirectos constituyen el componente principal, tiene un sesgo notoriamente regresivo.

Aún más, el populismo latinoamericano ha constituido una versión totalmente distorsionada del Estado de Bienestar. Ha planteado que existe una solución fácil y rápida a los problemas de la pobreza y de la desigualdad distributiva. Las soluciones populistas incluyen tres medidas fundamentales:

- a) Gran aumento de los salarios por decreto gubernamental.
- b) Excesivo incremento del gasto social.
- c) Aumento de impuestos para financiar las dos medidas anteriores.

En 1971, el gobierno de la Unidad Popular incrementó el salario real en un 22% y el gasto (real) social se expandió en un 45%. Obviamente, estas variaciones tuvieron un impacto distributivo positivo muy significativo. Sin embargo, estos incrementos exagerados generaron desequilibrios macroeconómicos y microeconómicos insostenibles. El ajuste necesario para eliminar estos desequilibrios revirtió rápidamente los mejoramientos obtenidos en la situación distributiva¹⁷.

En resumen, el problema distributivo no puede ser resuelto por decreto gubernamental. Además, la solución requiere tiempo.

Desde el siglo XVIII, e incluyendo a Adam Smith, supuestamente el apóstol del *homo economicus* individualista y egoísta, se ha planteado que la función de bienestar personal de cada individuo también comprende elementos de solidaridad y preocupación por los demás, e incluso también la envidia. Esta interdependencia en la función de bienestar individual en la actualidad se vincula con la existencia de una conciencia social, según la cual a toda la sociedad le preocupa la situación aflictiva de los pobres. Transferencias mediante tributación de ricos a pobres aumentan, en consecuencia, el bienestar de ambos grupos y el nivel de bienestar social.

En síntesis, la existencia de interacción e interdependencia, en que prevalece una alta conciencia social, y el uso de transferencias para enfrentar el problema de la pobreza y de la desigualdad de ingresos corresponde a un uso eficiente de recursos. Esta sería la base conceptual del moderno Estado de Bienestar.

El entorno político y el gobierno pueden desempeñar un importante papel en el grado de conciencia social prevaleciente. En este sentido, es interesante el contraste entre el gobierno de la Unidad Popular, el régimen militar y el gobierno de Patricio Aylwin en relación con el nivel del gasto social y las reformas tributarias vinculadas

17 Para un análisis económico más extenso y profundo de este período, ver Meller (1996).

con ellos. Por ejemplo, en sólo tres meses, el gobierno de Patricio Aylwin logró la aprobación de un incremento de impuestos equivalente al 2,5% del PIB, para financiar un aumento del gasto social. La reforma tributaria contó con el respaldo de todo el espectro político. La situación fue totalmente opuesta durante el régimen militar, en el que se redujo tanto el gasto social como la recaudación tributaria. Durante el gobierno de la Unidad Popular hubo primero una expansión drástica del gasto social y sólo después surgió la preocupación por el desequilibrio resultante.

En los países desarrollados se habla de la crisis de la institucionalidad del Estado de Bienestar, y en particular se critica la magnitud del gasto social, que en esos países fluctúa en torno al 28% del PIB. En el caso latinoamericano, el Estado de Bienestar tiene dimensiones inferiores. En Chile, todo el tamaño del gobierno alcanza al 20%, lo cual quiere decir que la magnitud relativa del gasto social de Chile no alcanza ni al 50% del tamaño relativo observado en los países desarrollados¹⁸. Sin embargo, también son válidas las críticas vinculadas al exceso de burocratismo, a la inoperancia y a la baja calidad de los servicios. Este último aspecto se ha acentuado notoriamente al observarse los distintos niveles que hay entre bienes sociales (salud y educación, por ejemplo) proporcionados por el sector público y por el sector privado.

La ideología ortodoxa ha vinculado el Estado de Bienestar con el cuestionamiento global de la función del sector público. Ha recomendado su reducción y eventual desmantelamiento porque su presencia reduce la eficiencia económica; desincentiva el trabajo, el ahorro y la inversión, y le quita recursos al sector privado para despilfarrarlos en el sector público. La solución consistiría en la privatización de las funciones del Estado de Bienestar: el mercado resolvería de manera más eficiente el problema del bienestar de todos los individuos. Hospitales y colegios competirían entre sí cobrando el precio del mercado y proporcionando al consumidor la opción más conveniente. Desde el punto de vista del consumidor, habría un incremento de las opciones. La posibilidad de elegir entre ellas favorece a los consumidores, que poseen distintas restricciones presupuestarias y diferentes preferencias respecto a niveles de consumo de salud y de educación. Esto se complementaría con un subsidio a la demanda que genera presión en los productores de servicios para captar clientes, a través del mejoramiento de la calidad de los servicios entregados.

Sin embargo, el Estado tiene que seguir presente como institución que regula y fiscaliza la calidad de los servicios producidos por el sector privado. El caso de las viviendas (de bajo costo y con subsidio habitacional) que hubo que cubrirlas con nailon para evitar que se anegaran con la lluvia es un buen ejemplo sobre esta materia.

La focalización constituye otra propuesta reciente orientada a incrementar la eficiencia en la solución de los problemas sociales¹⁹. La focalización tiene varias

18 Ver Engel, Meller y Bravo (1998).

19 Para una discusión más extensa y profunda, ver Raczynski (1998).

virtudes: requiere claridad respecto del grupo objetivo y una identificación de los mecanismos más eficientes para llegar a él. Esto permite eliminar las filtraciones (que benefician a otros grupos). Algunos ejemplos exitosos de mecanismos de focalización lo constituyen los desayunos y almuerzos escolares.

Pero la estrategia de focalización también tiene limitaciones. Para aplicar políticas de focalización, los grupos objetivos deben tener una caracterización simple; esto es, estar muy bien definidos (por ejemplo, los analfabetos, los niños desnutridos). Hay dos problemas distintos. En primer lugar, el problema central de la educación no radica en la eliminación del analfabetismo, sino que en homogeneizar la calidad de la educación pública y privada. Análogamente, los problemas fundamentales de la salud no se concentran en disminuir el número de niños desnutridos, sino que en resolver problemas más complejos de salud (por ejemplo, atacar las causas más frecuentes de muerte entre los chilenos) y homogeneizar la calidad de la salud pública y privada. En segundo lugar, la estrategia de focalización estimula la maximización de indicadores de éxito asociados al objetivo elegido. Esto es lo que sucedió en la década del '80, donde una gran concentración de recursos en la desnutrición redujo notoriamente el número de niños desnutridos. Este indicador de éxito fue utilizado como propaganda para mostrar la efectividad de la política social del régimen militar en la resolución del problema de la pobreza.

En síntesis, no es viable desde el punto de vista económico, en un país subdesarrollado como Chile, privatizar todos los bienes sociales. El nivel del subsidio a la demanda de educación y de salud para que haya un mercado **similar** en esos dos servicios implicaría un nivel superior al actual (5,5% del PIB). Es probable que se requiera casi duplicar el actual gasto público asignado a educación y salud (un monto cercano al 10% del PIB). En consecuencia, el resultado observado conduce a la creación de un sistema de bienestar dual: salud, educación y pensiones diferenciadas para ricos y pobres. El traslado del sector público al sector privado de los cotizantes de mayores ingresos (como en el caso de la salud) y/o de los trabajadores activos (en el caso de la previsión) provoca una significativa reducción de los recursos públicos. Eventualmente, ello repercute en los beneficios proporcionados por el Estado y contribuye a profundizar la distancia entre el sistema de bienestar privado y el público.

Un problema de naturaleza distinta es el siguiente. El mercado de la salud, ¿es realmente análogo al mercado de los televisores o de los zapatos?, ¿es tan fundamental la posibilidad de disponer de un amplio rango de opciones en el caso de la salud? Una persona que resulta herida en un accidente automovilístico o que sufre un ataque al corazón, ¿visita distintos hospitales para decidir en cuál se queda? Si esto le sucede en una zona alejada de Santiago, ¿no preferiría que el único hospital local estuviera bien equipado?

Si un consumidor adquiere un televisor cuyo monitor falla al cabo de una semana, puede reclamar y sustituirlo por otro. Pero en el caso de la salud, si en un hospital de baja calidad se opera a un paciente y éste muere por no disponer de algún elemento médico o por negligencia del personal, se está ante una situación irreversible.

Aunque el Estado ha asumido la tarea de crear una red social mínima, en el mundo moderno también ha comenzado a cumplir una función en la que el mercado puede ser ineficiente y peligroso o bien no generar el bien deseado, debido a la existencia de indivisibilidades, externalidades o información imperfecta y asimétrica. En otras palabras, aunque existen múltiples ineficiencias en la operatoria del Estado, su costo puede ser inferior a aquel generado por la libre acción del mercado en la solución del problema del bienestar.

Sin embargo, existe una opción intermedia en la que el Estado sustituye su función de productor de ciertos bienes públicos, requeridos para el bienestar social, por la función de regulador. Esto es lo que ha sucedido parcialmente en el caso de la educación, con la presencia de colegios y universidades privadas. Con ello, el Estado economiza recursos y asegura requisitos mínimos de calidad en los bienes recibidos por los consumidores. Con todo, ese ahorro de recursos del Estado no corresponde exactamente al costo de los bienes generados por el sector privado, ya que la función reguladora implica una burocracia específica y otros costos relacionados.

Otra opción intermedia es la instauración de un seguro obligatorio general que cubra todos aquellos bienes proporcionados por el Estado. Un ejemplo de este tipo es el sistema de ahorro forzoso de los trabajadores vinculado con los programas de pensiones (AFP) y de salud. En el caso de las pensiones, si se establece el principio de que no debiera haber una caída del estándar de vida al momento de jubilar, ello determina el porcentaje de la remuneración destinada a ese propósito. La ventaja de un sistema de seguro obligatorio nacional para cubrir todo tipo de evento que pueda enfrentar cualquiera persona es que evita a los “parásitos” (*free riders*): todos pagan y nadie se beneficia gratuitamente, y obliga a asegurarse a la gente poco previsora. Si se adoptara este seguro obligatorio nacional, compañías específicas de seguros privadas podrían administrar los distintos componentes del bienestar social, operando de manera similar al caso de los seguros automotores con daño a terceros.

La principal dificultad de este esquema radica en que las personas más vulnerables y de alto riesgo son las que están económicamente más incapacitadas para financiar dicho seguro. El esquema del seguro nacional obligatorio es el más adecuado para una sociedad en la que existe una distribución equitativa del ingreso. En las sociedades en las que prevalecen grandes desigualdades, es necesaria la presencia del Estado Integrador.

Desde el punto de vista del bienestar social nacional son muy complejas las opciones para alcanzar el óptimo deseable. Como lo plantea Klein, aquellos que sugieren la reducción del tamaño del sector público y del gasto social, ¿qué es lo que están optimizando?, ¿maximizan las alternativas posibles de bienestar o minimizan la toma de decisiones por una burocracia centralizada?, ¿maximizan la eficiencia del uso de recursos en la generación de bienestar o minimizan el monto de recursos sacrificados en el sector productor de bienes materiales de la economía?, ¿maximizan el aporte familiar al bienestar minimizando así el aporte público?, ¿maximizan la equidad o maximizan el monto global de bienestar?

Cuando se sugiere la privatización de todas las funciones del Estado, ¿qué problema se resuelve: el excesivo tamaño del Estado, el nivel excesivo de tributación, la ineficiencia operatoria del Estado, el alto costo en que incurren los beneficiados? En el caso de un país latinoamericano como Chile, sería válida la objeción en torno a la operatoria ineficiente del sistema previsional público. Aunque está pendiente la prueba empírica respecto a las futuras pensiones proporcionadas por las AFP, la función reguladora del Estado permite anticipar resultados más eficientes que aquellos observados en el pasado.

Hay que tener presente las restricciones de recursos que existen en la economía. Al operar en un régimen democrático de un país latinoamericano, el Estado Integrador se enfrentaría a un dilema: la disociación entre los beneficiarios y quienes contribuyen a su financiamiento. Las mayorías (de bajos ingresos), a través del voto, presionarían por un mayor Estado Integrador, financiado por las minorías (de altos ingresos). En una sociedad democrática con una alta concentración de la riqueza y del ingreso, el tamaño del Estado Integrador puede constituirse en un delicado foco de tensión política.

En el siglo XIX el Estado fue el responsable de la creación de la nación chilena. En el siglo XXI, tendrá una función de envergadura similar: integrar a toda la población chilena a la modernidad. Esto implica darle contenido e implementar plenamente el principio de igualdad de oportunidades.

Una economía de mercado es muy sensible y vulnerable a las percepciones de la gente de lo que es justo o injusto. Como lo han señalado Weber, Schumpeter y otros, las bases del capitalismo se apoyan en una ética ampliamente compartida e internalizada que difiere fundamentalmente de la ética feudal. En esta última, los diferenciales de poder y desigualdades de ingreso correspondían a los derechos obtenidos al nacer (*birth rights*). Esta ética es rechazada por el capitalismo, que plantea como principios básicos la democracia, la libertad individual y la igualdad de oportunidades. Si una economía capitalista no genera una igualdad de oportunidades efectiva, puede engendrar “desafectos” con el sistema. Estos “desafectos” traen consigo la generación de un aumento de la criminalidad, corrupción, desmoralización y conductas antisociales. La solución de fondo no radica en incrementar el número de cárceles y de policías (Tobin, 1976).

En síntesis, un Estado Integrador debe tener como objetivo que todos los niños tengan oportunidades similares, independientemente de su estatus social. Esto requiere mayor similitud en las calidades de educación y salud públicas y privadas. Para este propósito debiera haber un mayor monto de recursos públicos destinados a la educación y salud públicas, lo que sería concordante con el mayor gasto público en educación y salud observado en países que poseen mayor ingreso per cápita (ver Engel, Meller y Bravo, 1998). Pero un aumento de recursos no implica una correspondencia de uno a uno, entre el incremento del gasto social y el mejoramiento de la calidad del servicio. Además, no es condición necesaria que sea el Estado quien asuma el papel

principal en la producción de estos servicios; también puede aplicar políticas e incentivos para que el sector privado complemente o ayude a implementar el principio básico de igualdad de oportunidades. El objetivo de fondo no es que el Estado haga más cosas, sino que todo niño y joven se beneficien de educación y salud de mejor calidad.

Referencias bibliográficas

- Aghion, P. y P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Barker, Paul, Ed. (1996), *Living as Equals*, Oxford University Press, Oxford.
- Barr, N. (1987), *The Economics of the Welfare State*, Stanford University Press, California.
- BID (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Informe Progreso Económico y Social, BID, Washington D.C.
- Contreras, Dante (1999), "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", *Perspectivas*, Vol. 2, N° 2, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago (311-332).
- Dworkin, Ronald (1996), "Do liberty and equality conflict?", en P. Barker, Ed., op. cit., pág. 39-58.
- Engel, E., P. Meller y C. Bravo (1998), "Análisis descriptivo del tamaño relativo del gasto del gobierno chileno", *Documentos de Trabajo N° 43*, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.
- Esping-Andersen, Goran (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Fuchs, R. Victor, Ed. (1996), *Individual and Social Responsibility*, N.B.E.R., University of Chicago, Chicago.
- Godoy, Hernán, Ed. (1971), *Estructura Social de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
- Larrañaga, Osvaldo (1994), "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992", *Revista de Análisis Económico N° 2* (69-92).
- Letelier, Valentín (1896), "Los pobres", en H. Godoy, Ed., op. cit., pág. 272-282.
- Marfán, Manuel (1998), "El financiamiento fiscal en los años '90", en R. Cortázar y J. Vial, Eds., op. cit. (545-574).
- Meller, Patricio (1999), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década del '90)", artículo presentado en la Conferencia "*Chile 1990-1999: The model country for democracy and development?*", University of California, San Diego, diciembre 10-12, 1998.
- Meller, Patricio (1996), *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- Nathanson, Stephen (1998), *Economic Justice*, Prentice Hall, Nueva Jersey.
- Okun, Arthur (1975), *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Brookings Institution, Washington D.C.

- Orrego, A. (1884), "La cuestión social en Chile", en H. Godoy, Ed., op. cit., pág. 223-231.
- Pierson, Christopher (1998), *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, Cambridge.
- Raczynski, Dagmar (1998), "Para combatir la pobreza en Chile: esfuerzos del pasado y desafíos del presente", en R. Cortázar y J. Vial, Eds., *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Cieplan-Dolmen Ediciones, Santiago.
- Sen, Amartya (1996), "Social commitment and democracy: the demands of equity and financial conservatism", en P. Barker, Ed., op. cit., pág. 9-38.
- Shonfield, A. (1984), *In Defense of the Mixed Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Solimano, Andrés Ed. (1998), *Social Inequality. Values, Growth and the State*, University of Michigan Press, Michigan.
- Solimano, Andrés (1998^a), "Alternative theories of distributive justice and social inequality: liberal, socialist and libertarian perspective", en A. Solimano, Ed., op. cit., pág. 15-27.
- Solimano, Andrés (1998^b), "The end of hard choices? Revisiting the relationship between income distribution and growth", en A. Solimano, Ed., op. cit., pág. 49-67.
- Stiglitz, Joseph (1988), *Economics of the Public Sector*, Norton & Company, Nueva York.
- Tobin, James (1976), "Considerations regarding taxation and inequality", en J. Tobin, *Policies for Prosperity*, Ed. P. M. Jackson, MIT Press, Cambridge (479-487).
- Wilson, T. y D. Wilson (1982), *The Political Economy of the Welfare State*, Allen & Unwin, Londres.