
ENE

Estudios Nueva Economía

Desigualdad:
Conceptos, Mediciones, Perspectivas y Propuestas
Jorge Rojas-Vallejos

Octubre de 2017

Documento de trabajo, N°006. Estudios Nueva Economía.

Disponible en: www.estudiosnuevaeconomia.cl/documentos-de-trabajo

Sobre el autor

Jorge Rojas-Vallejos es Ingeniero Civil de la Universidad de Chile, Magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Sydney, Australia y Doctor en Economía de la Universidad de Washington, Estados Unidos. Actualmente es Académico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

Citación recomendada

Rojas-Vallejos, J. (2017). *Desigualdad: Conceptos, Mediciones, Perspectivas y Propuestas*. Documento de trabajo DT 006. Estudios Nueva Economía. Santiago, Chile.

Se autoriza la reproducción parcial o total del documento, además de su difusión, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite adecuadamente la fuente.

Desigualdad: Conceptos, Mediciones, Perspectivas y Propuestas¹

Jorge Rojas-Vallejos²

Resumen

En este artículo se presentan conceptos básicos sobre la desigualdad socioeconómica y su medición, aplicados a la situación del Chile Contemporáneo. Se discute sobre las causas de la desigualdad y sus potenciales consecuencias sobre el crecimiento económico y las condiciones de vida en un país, poniendo especial énfasis en la relación entre el comercio exterior y la globalización con la desigualdad, considerando que un mayor comercio internacional tiene resultados distintos para distintos miembros de la sociedad. Finalmente, se presentan propuestas para enfrentar la desigualdad en Chile, en particular, la necesidad de un nuevo contrato social que establezca un Estado transparente y un desarrollo económico sustentable.

Palabras clave: *Desigualdad, globalización, crecimiento económico.*

Códigos JEL: D31, F60, E21.

Abstract

This article show basic concepts of socioeconomic inequality and its measurement, applied to the situation of contemporary Chilean society. It discusses about the causes of inequality and its potential consequences over economic growth and life conditions in a country, giving particular emphasis to the relation between international trade and globalization with inequality, considering that more international trade has different results to different members of a society. Finally, discusses some proposals to face inequality in Chile, mainly the need for a new social contract that recognizes an accountable State and a sustainable economic development.

Keywords: *Inequality, globalization, economic growth.*

JEL codes: D31, F60, E21.

¹ Capítulo de libro preparado para “Chile del Siglo XXI: Propuestas desde la Economía”.

Las opiniones vertidas en este texto representan la visión del autor y no necesariamente la visión de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

² jorge.rojas@pucv.cl

1. Introducción

La desigualdad ha estado presente en las sociedades humanas desde sus inicios. A lo largo de la historia se han tomado posturas que van desde la idea de que la desigualdad es algo natural, divino e incluso deseable, a la visión de que ésta sería injusta y causaría división y corrosión social con los problemas que esto implica para la economía de una sociedad.

La primera visión se apoya en la idea de que la desigualdad preservaría ciertos incentivos lo que haría el sistema económico más eficiente. Este argumento se encuentra desarrollado en detalle en Okun (1975). El razonamiento, básicamente, es que al existir desigualdad los que están en la parte inferior de la pirámide social tendrían un estímulo para esforzarse y así alcanzar a quienes están en la parte superior. Esto generaría una serie de beneficios tales como mayor productividad, mayor capital humano y físico, entre otras muchas externalidades³ positivas provenientes de la disparidad de ingresos. Esta visión también es defendida con argumentos menos elaborados tales como adjudicarle un carácter natural por el simple hecho de no observar sociedades igualitarias en el reino animal ni tampoco en la sociedad humana. Los pensadores que defienden dicha visión niegan la sociedad igualitaria, basados en que no existe tal paradigma⁴ naturalmente, dicha situación sería un contrafactual que si no ocurre es porque no es posible que así sea. Ver discusión en Lewens (2010).

Claramente una sociedad perfectamente igualitaria en términos de una distribución uniforme del ingreso es una utopía. No obstante, sociedades con bajos niveles de desigualdad son no sólo posibles sino que también deseables. El problema con la poca uniformidad de la

³ Una externalidad es una consecuencia involuntaria o no deseada dentro de una determinada actividad económica ya sea de consumo o de producción. Un ejemplo de externalidad negativa es cuando una persona fuma buscando satisfacer su propia necesidad. Sin embargo, el humo generado causa una molestia a las personas a su alrededor que no tienen como hábito fumar.

⁴ Un paradigma puede ser definido como un ejemplo o modelo de alguna situación. Un marco conceptual que contiene los supuestos básicos, las formas de pensar y la metodología que son comúnmente aceptados por los miembros de una comunidad determinada.

distribución del ingreso no es tanto su existencia sino que más bien su nivel o grado de alcance. Este tema será abordado más adelante en mayor detalle pero para fijar ideas y dar una impresión del nivel de desigualdad de ingresos en Chile comparado con otras partes del mundo podemos mirar la porción del ingreso total que se lleva el 1% más rico. De acuerdo a estimaciones desarrolladas en López, Figueroa y Gutiérrez (2013), en el caso de Chile dicha proporción corresponde a más del 30% del producto interno bruto,⁵ mientras que el promedio OCDE es del orden del 10%. Como se observa, en ambos casos existe presencia de desigualdad medida con este indicador. Sin embargo, los niveles son muy diferentes.

La segunda visión sobre este fenómeno que afecta la distribución de ingresos y riqueza plantea la idea de que la desigualdad tendría efectos corrosivos en la economía, particularmente en el crecimiento económico, por el tipo de sociedad que crea la existencia de altos niveles de desigualdad, sociedades divididas y poco colaborativas. Este tipo de razonamiento es más bien de tipo intrínseco y se contrapone con los argumentos instrumentales que guardan relación con efectos sobre las sociedades que van desde el crimen hasta la obesidad. Es importante hacer esta distinción pues si bien es cierto, ambas concepciones emergen desde la idea de que la desigualdad tiene efectos, su esencia es diferente. El razonamiento del efecto divisivo y corrosivo que tiene la desigualdad sobre la sociedad se fundamenta en la sencilla pero poderosa idea de que no son los mejores quienes llegan a las posiciones importantes en la toma de decisiones. Existiría una injusticia con aquellos que teniendo el potencial no lo desarrollarían a plenitud. En sociedades altamente neoliberales y con sesgos culturales elitistas como lo es la chilena, desigualdades de ingreso y riqueza se traducen rápidamente en desigualdad de oportunidades. Países como Chile se caracterizan por tratar derechos humanos como bienes de consumo. Por ejemplo, si se desea adquirir educación preescolar o básica de una calidad razonable – ni siquiera buena – se debe realizar una inversión privada para ello. Lo mismo sucede con la salud y el entorno en el que vive una familia. Los niveles de segregación social en muchos aspectos de la vida son

⁵ El producto interno bruto es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones.

altísimos dependiendo del nivel de riqueza e ingreso de una familia. Esto no sucede en otros países donde personas de distintos sectores de la distribución del ingreso pueden acceder a servicios similares.

Un interesante artículo escrito por Lockwood y Manning (1988) desarrolla un modelo teórico⁶ consistente de una economía donde los individuos tienen el mismo nivel de habilidad y existe igualdad de oportunidades. Basta con que haya asimetrías de información, es decir, que unos tengan mejor o más información que otros para que se generen ineficiencias en el sistema económico. Además, dicho modelo muestra que si se asume que los individuos tienen distintos niveles de habilidad, es perfectamente posible que los menos capaces lleguen a los puestos más altos dada esas asimetrías de información. Esto aumenta aún más las ineficiencias dentro de su modelo. Por supuesto, esto es un modelo de la realidad y por ende siempre se debe mirar con ojos críticos el resultado. No obstante, bajo supuestos razonables, se observa una alta probabilidad de tener un equilibrio en el que los individuos menos productivos podrían llegar a las posiciones de mayor importancia. Debemos enfatizar que este resultado sucede bajo el importante supuesto de igualdad de oportunidades. Existe una vasta literatura en economía de la información que contribuye a apoyar esta fuente de ineficiencia inducida por la desigualdad.

Razones más bien de tipo instrumental de por qué aliviar la disparidad en la distribución del ingreso tienen que ver con temas tales como mala calidad en la salud física y mental, tasas de crimen, obesidad, consumo de drogas, debilitamiento de las instituciones democráticas, entre otras. En Wilkinson y Pickett (2009) estas razones se explican con rigurosidad y detalle.

Después de presentar esas dos narrativas que se contraponen, abordamos una tercera visión que corresponde a un balance entre estos dos puntos de vista y que se podría entender

⁶ Un modelo teórico es una simplificación de la realidad de modo de poder destacar algún elemento que se considera relevante del problema que se está analizando, pero sin entrar en complejidades realistas que podrían oscurecer los mecanismos esenciales que actúan.

como la existencia de un nivel de “desigualdad óptima”. Con esto quiero decir que existiría un rango en que los efectos de la desigualdad podrían alentar efectivamente la productividad y la eficiencia. Si existe muy poca desigualdad los incentivos para trabajar duro se verían afectados con una caída de la motivación ya que todos estarían más o menos al mismo nivel económico sin importar el esfuerzo ejercido. En esta frase existe un supuesto implícito y es que los individuos buscarían ganar dinero para aumentar su consumo y poder diferenciarse del resto. Si bien parece un supuesto fuerte, es bastante realista y ampliamente utilizado en la literatura macroeconómica. Como explica Turnovsky (2011), los modelos matemáticos que utilizan este tipo de supuesto son capaces de explicar una fracción importante de la variación observada en los datos y a la vez proveer una intuición rigurosa de los mecanismos que operan en estos fenómenos.

Por otro lado, si existe demasiada desigualdad la motivación por ser productivo declina ya que las personas tienden a cuestionarse si vale la pena o no esforzarse cuando ven que hay muy poca posibilidad de surgir en términos de ingresos y riqueza. Si bien es cierto que lo anterior está más relacionado con el concepto de movilidad social – como muestran Andrews y Leigh (2009) – se ha observado que sociedades más desiguales tienden a ser menos fluidas⁷ socioeconómicamente. Por ejemplo, Torche (2005) muestra que en el caso de Chile esta proposición se cumple pero con algunas precauciones que es importante mencionar. La primera de ellas es que la élite Chilena tiene una muy baja probabilidad de dejar de serlo, mientras que el resto de las personas tiene muy pocas posibilidades de formar parte de ella. Esto conllevaría muy poca movilidad entre la élite y el resto, lo que generaría una clase muy dominante dentro de la sociedad de modo intratemporal e intertemporal. A su vez, las clases sociales ubicadas por debajo de esa élite serían muy fluidas, es decir, existe mucha movilidad entre ellas en una misma cohorte. Esto mostraría que mirar la desigualdad a nivel agregado puede llevar a conclusiones engañosas o erróneas.⁸ Cuando se mira la

⁷ En este contexto fluidez se relaciona con el grado de movilidad social.

⁸ Indicadores agregados de la desigualdad son el coeficiente de Gini, coeficiente de variación, índice de Atkinson, índice de Theil, entre otros.

desigualdad del universo de personas, se concluye que existe fluidez, lo que contradeciría la tesis de a mayor desigualdad menor movilidad. Sin embargo, al hacer esta distinción entre la clase de mayores ingresos y el resto, esa tesis se recupera.

Un segundo elemento a notar es que al remover el 10% de mayores ingresos de la distribución, Chile se transforma en un país mucho más igualitario, incluso alcanzando los niveles de países europeos. Con todo esto se puede concluir que la desigualdad en Chile en gran parte se debe a esta élite de origen colonial (Ver Edwards, 2001). Al mismo tiempo que existiría una gran vulnerabilidad en el resto de las capas de la sociedad manifestada en su alta movilidad entre capas. Milton Friedman sugería que las reformas de mercado orientadas a mayor competencia y más capitalismo de empresas libres darían lugar a más y mejores oportunidades para todos (Friedman, 1986). En el caso Chileno se observa que llevaron a mayor concentración de la riqueza e ingresos en el decil superior y mayor vulnerabilidad socioeconómica en el resto.

Algunas preguntas previas a lo que hemos estado discutiendo y que serán abordadas en el resto del capítulo son: cómo se origina la desigualdad, qué determina sus niveles y por qué persiste. Estas preguntas no son nada triviales y en la búsqueda de las respuestas existen un sinnúmero de dificultades. Las dos principales guardan relación con datos y metodologías. Los datos de desigualdad tienden a ser escasos – situación que ha ido mejorando en estos últimos años – y usualmente no tienen la cobertura y precisión que se desearía para realizar análisis causales robustos. Incluso muchas veces las definiciones que se utilizan para medir variables como el ingreso son diferentes, además de los usuales problemas de informar ingresos menores a los reales. Por ejemplo, algunas veces se utilizan los ingresos individuales, otras veces son los ingresos del hogar. Del mismo modo, en oportunidades son ingresos antes o después de transferencias gubernamentales. Todo ello representa un desafío a la hora de utilizar los datos para realizar comparaciones temporales dentro de países y entre países.

A pesar de ello, hoy existe una base de datos provista por Solt (2009, 2016) que es razonable para realizar análisis macroeconómicos de la desigualdad, al igual que la información del Luxembourg Income Study (LIS) para análisis más bien microeconómicos. A estas bases, se agrega la World Top Income Database elaborada por Alvaredo, Atkinson, Piketty y Saez, entre otros investigadores.

Un problema de tipo metodológico está asociado con cómo definimos la desigualdad. Existen múltiples tipos de inequidades, estas pueden ser de ingresos, riqueza, bienestar, género, oportunidades, etc. Otra dificultad se relaciona con el desarrollo de indicadores que sean capaces de capturar las características principales de la distribución estadística de cada una de las variables utilizadas para estudiar la desigualdad. Distintos indicadores tienen distintas limitaciones, y por ende, se hace muy relevante entender adecuadamente el tipo de problema que se desea abordar y qué indicadores serían los más apropiados para ello.

El resto del capítulo aborda en mayor detalle varias de las ideas planteadas en esta introducción. La Sección 2 describe los conceptos relevantes para discutir la desigualdad económica, mientras que la Sección 3 muestra distintas formas de medir la desigualdad y provee datos para el caso de Chile y otros países. La Sección 4 desarrolla distintas perspectivas para explicar y entender la desigualdad, y la Sección 5 concluye el capítulo con propuestas para aliviar los altos niveles de disparidad en la distribución del ingreso y la riqueza que afectan a Chile.

2. Conceptos

Existen distintos tipos de desigualdades, las principales corresponden a las económicas, de oportunidades, de género y raciales. La palabra desigualdad está asociada a una distribución no uniforme de alguna variable o característica. Desde un punto de vista normativo – juicio de valor – la pregunta que surge de modo intuitivo ante esta situación corresponde a si es esta desigualdad justa. La respuesta no es sencilla ni absoluta pues

dependerá de los valores de quien conteste. De ahí la importancia de debatir estos temas como sociedad y llegar a ciertos acuerdos básicos que definan el marco de análisis. Por otro lado el análisis positivista – es lo que es – puede ser igual de complejo en el sentido de que muchas veces los efectos que se desean entender no son directamente observables y existe una gran cantidad de efectos que pueden ser explicados por distintas causas. No obstante, se puede intentar abordar el problema más científicamente definiendo las variables que se estudiarán y las metodologías con que se medirán.

Un ejemplo usual es cuantificar los efectos que tiene la desigualdad sobre la eficiencia. Uno de los primeros economistas en intentar comprender la evolución de la desigualdad y sus efectos fue Simon Kuznets. Kuznets en su influyente artículo de 1955 deduce utilizando la escasa evidencia empírica de la época que la desigualdad estaría relacionada con el estado de desarrollo de cada economía. La Figura 1 es lo que se conoce como curva de Kuznets y muestra que existiría una relación en forma de U invertida entre estado de desarrollo y desigualdad.

La intuición detrás de este comportamiento es como sigue. Cuando los países son poco desarrollados y pobres, a medida que se desarrollan económicamente la desigualdad tiende a aumentar. Esto sucedería porque los individuos con mayores habilidades y capital físico o financiero serían capaces de hacer un uso más eficiente de los recursos escasos que otros individuos con menor nivel de calificación o más restringidos financieramente. En otras palabras, unos serían más productivos que otros y por ende recibirían mejores compensaciones, lo que conduciría a un incremento de la brecha entre unos y otros. Esto es lo que se observaría en el caso de países de tipo agrícola o que se caracterizan por la explotación de recursos naturales.

Chile se encontraría en la región más plana de la curva de Kuznets ya que si bien el país se ha desarrollado bastante en las últimas tres décadas, sus índices de desigualdad relativa se han mantenido constantes, aunque la desigualdad absoluta medida como la brecha

entre grupos ha aumentado en el tiempo.⁹ Un caso interesante de mencionar es China, que ha experimentado enormes tasas de crecimiento económico y a la vez ha aumentado sus niveles de desigualdad de ingresos y de riqueza de modo significativo también.

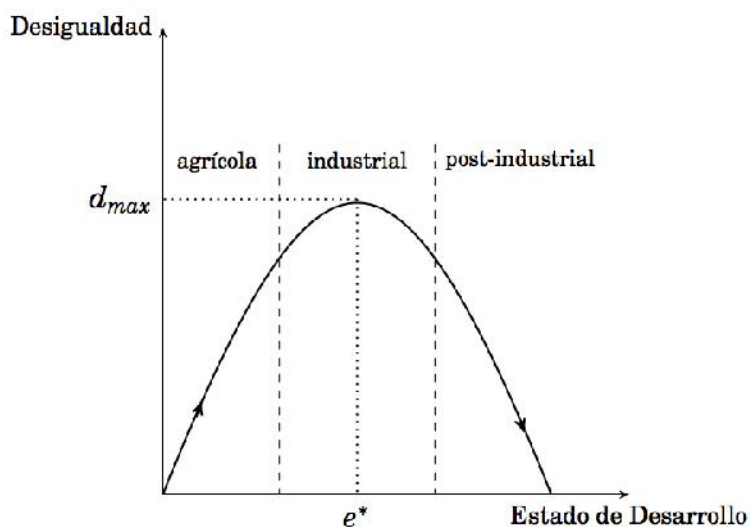


Figura 1: Curva de Kuznets

Notemos que la curva de Kuznets relaciona la desigualdad relativa y el nivel de desarrollo. En este texto se discutirá principalmente ese concepto, a menos que se especifique de otro modo explícitamente. Continuando con la evolución de la desigualdad, se observa que existiría un punto donde se alcanza un máximo, digamos d_{max} para un estado de desarrollo e^* . Después de ese máximo, los países ya han fortalecido no sólo sus economías sino que también su infraestructura social, sus instituciones democráticas. Es aquí donde los argumentos de ciencia política toman fuerza, pues serían los ciudadanos y ciudadanas quienes comienzan a demandar derechos sociales. Esto permitiría que los países continuaran desarrollándose pero a la vez con una disminución de la desigualdad producto de políticas redistributivas de los gobiernos inducidas por la presión de las masas.

⁹ La desigualdad relativa es la relación entre los ingresos individuales y el ingreso medio. Si todos los ingresos se incrementan en una misma proporción, la desigualdad no cambia. La desigualdad absoluta es invariante si los ingresos de los individuos cambian en el mismo monto (no la misma proporción).

En este capítulo nos concentraremos en las desigualdades económicas comprendidas por el ingreso y la riqueza, donde la riqueza se entiende como las tenencias de capital, bonos y tierra.¹⁰ Las desigualdades de género, oportunidades y raciales quedan fuera de nuestro foco para privilegiar profundidad sobre extensión. Además, como ha escrito extensamente Piketty en distintos artículos, una de las fuentes principales que origina los otros tipos de desigualdad tiene relación con las dotaciones iniciales de capital que poseen los agentes (Piketty, 2011, 2014). Cada uno de esos temas debe analizarse por separado para una adecuada comprensión. La mayor profundidad la tendremos con la distribución del ingreso ya que es donde existe mayor cantidad de información públicamente disponible para muchos países por muchos años. Desafortunadamente, no sucede lo mismo con los datos relacionados con riqueza. Hay algunos esfuerzos por aliviar este problema como lo es el Luxembourg Wealth Study (LWS) que sigue la misma línea del Luxembourg Income Study (LIS). Esos datos no son suficientes para delinear un análisis causal a nivel macroeconómico, aunque si son útiles para entregar una idea de la realidad. Este tipo de información, proveniente principalmente de encuestas de hogares, ingresos o riqueza, usualmente tiene el problema de que las personas en la parte superior de la distribución de ingreso, digamos el 1% o el 0,1% más rico, tienen incentivos para reportar menores ingresos a los reales. Esto genera una subestimación de la desigualdad en este tipo de instrumentos. Para disminuir ese problema, algunos estudios utilizan datos de las oficinas de impuestos más que información proveniente de encuestas (Ver López, Figueroa y Gutiérrez, 2013).

Mirando la información disponible sobre ingresos para todos los países, se observa que la desigualdad de ingresos en América Latina, actualmente ocupa el primer lugar en el mundo desde inicios del siglo XX hasta nuestros días. Esta situación no es un accidente de la naturaleza, sino más bien el resultado de procesos económicos y políticos a lo largo de la historia. Es importante destacar que nuestro continente no siempre fue el más desigual del planeta; de acuerdo a recientes investigaciones realizadas por Milanovic, Lindert y

¹⁰ La desigualdad de género es abordada individualmente en otro capítulo de este libro.

Williamson (2011), entre otros, si nos remontamos al siglo XVIII, varios países europeos tenían una distribución del ingreso menos uniforme que la latinoamericana. Es decir que la desigualdad en Europa se mantuvo o disminuyó, mientras que en nuestro continente aumentó.

Autores como Acemoglu y Robinson (2012) explican este fenómeno desde un punto de vista institucional. De su libro “¿Por qué fracasan las Naciones?” se desprende que las instituciones de la Colonia Española fueron creadas con el único objetivo de explotar los recursos naturales de América Latina, sin propender, de ninguna forma, a su desarrollo. Mientras que en el caso de Norteamérica, se observa una institucionalidad más ligada al establecimiento de normas claras respecto de los derechos de propiedad privada orientadas a potenciar el comercio, tanto doméstico como internacional. Esto ligado a factores culturales pero también a la realidad de ambas regiones. Latinoamérica era abundante en recursos naturales y mano de obra barata producto del dominio casi completo de los españoles sobre los pueblos originarios. Sin embargo, en América del Norte no existía abundancia a tales niveles.

Después de las guerras de independencia, esas formas de organización institucional no fueron cambiadas sustancialmente por la élite criolla gobernante. Es más, existe vasta documentación histórica que muestra que los esfuerzos reformistas en lo económico y social fueron resistidos por la mayoría de la aristocracia. Esto llevó a países como Chile a mantenerse dentro de un esquema productivo agro-minero, evitando su desarrollo industrial (Salazar, 2003).

Debemos notar que en esta discusión si bien es cierto la desigualdad importa, no es lo único. Sólo mirar el nivel de desigualdad, sin observar otras variables, podría llevar a conclusiones incorrectas acerca de la calidad de vida de una determinada sociedad. Durante las décadas de los 70s y 80s en que la desigualdad de ingresos aumentó, también lo hizo el ingreso. Esto significa que la calidad de vida de muchas personas mejoró. En el siglo XX, la pobreza en Latinoamérica cayó abruptamente, pero no ocurrió lo mismo con la desigualdad.

Aunque estos dos puntos comparten elementos, tienen una diferencia esencial; una medida es de tipo absoluta y la otra es relativa.

La desigualdad se mide comparando unos con otros, mientras que la pobreza es más absoluta en el sentido de que se puede fijar un estándar.¹¹ Por ejemplo, uno podría definir que una persona no es pobre si tiene un refugio donde dormir, consume cierta cantidad de calorías diarias, tiene acceso a servicios básicos, etc. En cambio, la desigualdad puede ser una comparación del más rico con el más pobre. Si el más pobre tiene acceso a una casa, un auto, educación, salud, y recreación, ¿sería relevante el nivel de desigualdad social? Probablemente no. Sin embargo, si el más pobre no puede comprar alimentos, quizás la desigualdad se transforma en una variable mucho más relevante. De ahí la importancia de mirar la desigualdad acompañada de otros indicadores, tales como ingresos y crecimiento económico.

Recordemos que una medida de desigualdad ampliamente utilizada es el coeficiente de Gini. Un coeficiente igual a cero significa igualdad perfecta, esto es, que cada persona recibe el mismo ingreso. Mientras que si es igual a uno corresponde al caso en donde un individuo recibe todo el ingreso generado en esa economía y el resto no recibe nada.

De acuerdo a la Base de Datos Estandarizada Mundial de la Desigualdad del Ingreso (SWIID, por su sigla en inglés) publicada por Solt (2016), observamos que durante el año 2010, América Latina tuvo un Gini promedio de 0,45, le sigue África subsahariana con 0,44 y luego Asia del Sur con 0,39. Por otro lado, Europa y Asia Central tuvieron un promedio de 0,31. Chile, para el mismo año, presenta un coeficiente de Gini después de transferencias de casi 0,55. Es decir, Chile está por sobre el promedio continental y se trata del más desigual de los cinco continentes.

¹¹ La línea de pobreza es un ejemplo de estándar. Este se define como el ingreso mínimo necesario por persona para satisfacer las necesidades básicas. Se establece a partir del costo de la canasta básica de alimentos al que se aplica un factor multiplicador.

De acuerdo a los datos disponibles, para el año 2010, Chile es el octavo país más desigual del mundo después de transferencias del gobierno; los siete países que lo superan son Namibia, Sudáfrica, Zambia, China, India, Ruanda y Honduras.

Para resolver los problemas de desigualdad, distintas corrientes ideológicas han propuesto soluciones casi opuestas. Unos han abogado por más Estado, mientras que otros por más Mercado. Un análisis sencillo nos indica que la mejor opción pasaría por más Estado y más Mercado; uno potencia al otro, y viceversa. En la medida en que los mercados se expanden y generan más empleo, ello deriva en nuevas oportunidades para quienes sólo tienen su trabajo como principal posesión. Sin embargo, los mercados no son perfectos y muchas veces requieren de servicios públicos para poder desarrollarse. De este hecho surge la necesidad de más Estado y regulaciones que protejan a los trabajadores.

3. Mediciones

Existen diversas formas de medir la desigualdad en la distribución de una variable en una población. Las más populares en el caso de las variables económicas son el coeficiente de Gini¹², el coeficiente de variación, el índice de Atkinson y el índice de Theil. También tenemos los ratios o proporciones entre el 20% más rico (Q5) y el 20% más pobre (Q1), el 5% más rico y el 5% más pobre, entre otros.

Otra medida que recientemente ha comenzado a utilizarse dada la disponibilidad de datos es la proporción del ingreso total obtenida por el 1%, el 0,1% y el 0,01% más rico de la distribución. Para más detalles acerca de las ventajas y desventajas de cada uno de estas métricas ver Hao y Naiman (2010).

¹² El Coeficiente de Gini se basa en la Curva de Lorenz y cuando su valor es 0 significa que esa población tiene igualdad absoluta, es decir, existe una distribución uniforme del ingreso, cada individuo recibe lo mismo. Si el valor es 100 significa que existe desigualdad absoluta, es decir, un individuo concentra todo el ingreso mientras que los demás no obtienen nada.

Tabla 1: Participaciones del 1%, 0,1% y 0,01% más ricos en el ingreso total, 2005-2010.

	Año						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DEL PAÍS INCLUYENDO UTILIDADES NO DISTRIBUIDAS							
1% más rico de Chile	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Según interpolación de Pareto, incluyendo utilidades retenidas y corrigiendo por evasión	31,8	31,8	32,3	35,0	35,0	31,1	32,8
0,1% más rico de Chile	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Según interpolación de Pareto, incluyendo utilidades retenidas y corrigiendo por evasión	17,5	17,8	18,5	21,8	20,6	17,2	19,9
0,01% más rico de Chile	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
Según interpolación de Pareto, incluyendo utilidades retenidas y corrigiendo por evasión	9,7	10,0	10,6	13,6	12,1	9,5	11,5
COEFICIENTE DE DESIGUALDAD DE GINI INCLUYENDO UTILIDADES NO DISTRIBUIDAS							
Según datos Encuesta CASEN	0,57	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
Según datos Servicio Impuestos Internos (Metodología de Alvaredo, 2011) ^a	0,63	0,63	0,63	0,64	0,64	0,62	0,63

a: Coeficiente de Gini que se calcula con estimaciones que corrigen el ingreso del 1% más rico de la población.

Fuente: López, Figueroa y Gutiérrez (2013)

Durante el capítulo se ha conversado del alto coeficiente de Gini que tiene Chile. Mirando esta métrica de desigualdad Chile ha tenido niveles relativamente constantes en las últimas décadas. A veces se ha hablado de disminuciones de dicha desigualdad de ingresos, pero lo cierto es que son disminuciones estadísticamente no significativas. Además, el coeficiente de Gini tiene el problema de que no captura adecuadamente los extremos de la distribución. En otras palabras, el Gini describe mejor lo que sucede en la parte media de la distribución y no considera tanto los extremos de la misma. Por esto, el foco de esta sección es en el extremo más rico, es decir, el 1%, 0,1% y 0,01% de más altos ingresos. Como se observa en la Tabla 1, en los últimos años el 1% se ha llevado una cantidad desproporcionada

del ingreso total del país. Con esos niveles de concentración de ingresos, la influencia sobre las instituciones políticas es enorme. Para mayores detalles leer Albertus y Menaldo (2016) donde explican cómo el tipo de élite gobernante puede llegar a ser más crucial que el sistema político, democracia o dictadura.

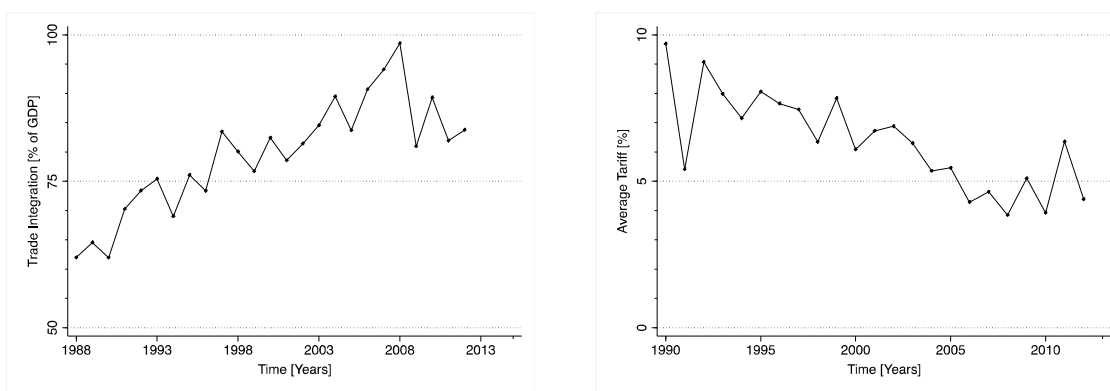
Otro problema tiene relación con la desigualdad de riqueza. Muchos estudios empíricos y teóricos muestran que la distribución de la riqueza es incluso más desigual que la distribución del ingreso. García-Peñalosa y Turnovsky (2006) muestran en un modelo estilizado el mecanismo que explicaría tal fenómeno. Ahora, la razón de la escasez de estudios empíricos es que existen pocas bases de datos de riqueza. Además, medir riqueza tiene muchas complejidades debido a los incentivos para reportar menos riqueza de la que se tiene por parte de los más ricos. A eso se debe sumar todos los problemas que surgen dada la existencia de los paraísos fiscales donde algunos de los súper ricos del mundo guardan partes significativas de su patrimonio.

4. Perspectivas

La pregunta de cómo se genera la desigualdad y cómo se reproduce en el tiempo ha sido una preocupación fundamental de economistas, científicos políticos y sociólogos por buena parte del siglo XX y continúa hasta nuestros días. A pesar de ello, la relación entre el fenómeno de desigualdad y el proceso de desarrollo económico está lejos de ser bien comprendido. Esta complejidad en entender la relación surge de la gran cantidad de factores que la afectan, tales como, la globalización financiera y comercial, los flujos migratorios, políticas redistributivas, formación de capital humano, elementos culturales y/o religiosos, implementación de nuevas tecnologías e incluso dotaciones de recursos naturales. En esta sección concentraremos nuestra atención en los efectos distributivos del comercio internacional.

El comercio internacional se ha acelerado alrededor del mundo desde el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por

sus siglas en inglés) en 1948 y la Organización Mundial de Comercio (OMC) establecida en 1995 con el acuerdo de Marrakesh en donde 123 naciones se comprometieron con la idea de reducir las barreras comerciales y los aranceles aduaneros. Las principales barreras no arancelarias en este acuerdo fueron la introducción de normas de precios anti-depredadores y regulaciones anti-subsidios. Estas medidas también fueron abordadas en la Ronda de Doha. Sin embargo, esta ronda no prosperó dadas las diferencias existentes entre los países desarrollados tales como Estados Unidos y otros de la Unión Europea, y los países en vías de desarrollo como China, India, entre otros.



(a) Integración Comercial

(b) Tarifas Aduaneras

Figura 2: Apertura Comercial en el Mundo

A pesar de que la liberalización comercial no ha sido completa, como vemos en los gráficos presentados en la figura 2, el mundo ha aumentado su comercio internacional de un modo sostenido. El panel 2.a muestra que la integración comercial, medida como el porcentaje con respecto al GDP de las importaciones más las exportaciones, aumentó significativamente en las últimas tres décadas.¹³

¹³ Se observa también el efecto de la Gran Recesión iniciada en el 2008 donde el comercio internacional experimentó una baja importante aunque después del shock ha comenzado a recuperarse.

Recientemente, Chile en conjunto con otros países está realizando esfuerzos para materializar más acuerdos comerciales dado el fracaso del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés).¹⁴ Dicho acuerdo tenía algunas características especiales, comparado con la mayoría de los acuerdos de este tipo. Primero, el TPP no se limitaba sólo a reducciones arancelarias.¹⁵ También incluía regulaciones relacionadas con el marco de funcionamiento de las empresas y los derechos de propiedad intelectual. Segundo, ese tratado era multilateral a diferencia de la gran mayoría que usualmente son bilaterales o que incluyen regiones económicas mucho más pequeñas. Estas dos características hacían del TPP un caso especial de análisis. En lo que sigue me concentraré en analizar los efectos distributivos y de crecimiento que este tipo de tratados y acuerdos puede tener en Chile.

Es aceptado por la mayoría de los economistas que la apertura comercial ha traído consigo una era de crecimiento económico y mayores ingresos tanto para las economías emergentes como las avanzadas. Sin embargo, estos beneficios no se han distribuido por igual en el mundo, o incluso dentro de las mismas naciones. Una característica de la globalización comercial es que hay perdedores y ganadores. Dependiendo de quién está perdiendo, la desigualdad de ingresos puede aumentar o disminuir.¹⁶ Consideremos una economía emergente o en vías de desarrollo donde los trabajadores poco calificados son abundantes y el bien exportable producido es intensivo en la mano de obra poco calificada, mientras que el bien importado es intensivo en la mano de obra de alta calificación. Si la economía se abre comercialmente, entonces el precio doméstico del bien importado intensivo en mano de obra de alta calificación disminuye debido a que la reducción tarifaria usualmente domina por sobre la depreciación de la moneda local. Esto conduce a una disminución de la

¹⁴ Los países que conformaban el TPP eran Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Estados Unidos y Vietnam.

¹⁵ El TPP comprometía reducciones tarifarias en más de 18 mil productos. La mayoría de estas reducciones eran graduales más que inmediatas.

¹⁶ Estos efectos pueden ser mitigados si se cuenta con una infraestructura social adecuada tales como mercados bien desarrollados e instituciones gubernamentales eficaces en la reconversión laboral.

remuneración de los trabajadores altamente calificados de dicha economía. Al mismo tiempo, la demanda externa del bien exportable aumenta dada la depreciación de la moneda doméstica. Si además suponemos reciprocidad de la reducción arancelaria en los socios comerciales, este aumento en la demanda externa del bien exportable es incluso más significativo. Esta mayor demanda conduce a un aumento en el precio de las exportaciones y, por tanto, la compensación de los trabajadores poco calificados aumenta. La conclusión directa de esto es esperar una reducción de la desigualdad de ingresos.

Este simple mecanismo es el que se deriva utilizando el modelo de Heckscher-Ohlin que es ampliamente enseñado y utilizado en la profesión económica. Si además tomamos en cuenta la estructura social de la propiedad del capital y el impacto sobre la producción de la liberalización en conjunto con el grado de sustitución entre capital y trabajo, entonces podemos ver que la renta sobre el capital puede aumentar o disminuir, lo que conducirá a un aumento o reducción de la desigualdad. Si suponemos que la oferta de trabajo es inelástica – como es el caso para la mayoría de los países en vías de desarrollo – es de esperarse una reducción en la renta del capital, y por lo tanto una reducción de la desigualdad. Luego, se puede argumentar que la desigualdad de los ingresos disminuye en los países en vías de desarrollo después de una reducción de las tarifas aduaneras. En el caso de una economía avanzada, podemos esperar los efectos opuestos con respecto a los salarios y el capital. Considere un país avanzado que es abundante en mano de obra de alta calificación y que importa el bien intensivo en mano de obra de baja calificación. La reducción de los aranceles aduaneros sobre las importaciones reduce el precio doméstico del bien intensivo en mano de obra menos calificada y por lo tanto reduce la compensación para aquellos trabajadores. Además, se esperaría que las exportaciones aumenten, entonces la compensación de los trabajadores de alta calificación aumenta. La mayoría de los países industrializados muestran una oferta de trabajo elástica, luego en el corto plazo la oferta de trabajo sube y a su vez esto hace que el capital sea relativamente más escaso. En consecuencia, los retornos del capital aumentan. Todos estos factores combinados conducen a una mayor desigualdad de ingresos.

La explicación anterior se basa en el teorema de Stolper-Samuelson derivado de la teoría de Heckscher-Ohlin. La evidencia empírica, sin embargo, no es concluyente sobre si la apertura comercial alivia o empeora la desigualdad de ingresos. Jaumotte, Lall y Papageorgiou (2013) presentan evidencia que apoya la idea de que una reducción en las tarifas aduaneras disminuye la desigualdad. Por otro lado, Savvides (1998) encuentra que entre los países menos desarrollados, las economías más abiertas experimentan un aumento en la desigualdad de ingresos. En el mismo artículo se concluye que la política comercial no tiene efectos estadísticamente significativos sobre la distribución de ingresos en los países más desarrollados. Hay muchos otros estudios empíricos que apuntan en distintas direcciones. De este modo, se hace necesario tener una comprensión acabada de la economía en estudio para poder determinar cuál será el efecto de un tratado de libre comercio.

Por consiguiente, la política comercial puede ser una herramienta valiosa para remodelar la distribución del ingreso y la riqueza, y al mismo tiempo estimular el crecimiento económico. Esta discusión contribuye a entender la relación comercio-desigualdad mediante el análisis de los efectos sobre la desigualdad de las tasas arancelarias, su velocidad de reducción y las regulaciones. La explicación detallada de los mecanismos puede ser encontrada en Rojas-Vallejos y Turnovsky (2015).

Es ampliamente aceptado que los tratados comerciales tienen efectos distributivos, aunque la dirección y magnitud de los mismos es difícil de predecir dada la complejidad de las economías que interactúan en estos acuerdos. No obstante, siguiendo la intuición desarrollada en Rojas-Vallejos y Turnovsky (2015) podemos esperar que en el largo plazo estos acuerdos y tratados sean expansivos y se asocien con una reducción de la desigualdad de la riqueza, aunque con un aumento acotado en la desigualdad de ingresos. Una de las características clave en el análisis es la importancia de la rapidez con la que se lleve a cabo la reducción tarifaria. Si los aranceles se reducen gradualmente, cosa que es considerada en la mayoría de los tratados actuales, esto conduciría a una disminución de la desigualdad de ingresos durante la transición y un aumento en el largo plazo que es sustancialmente mitigado comparado con el caso en el que las tarifas se remueven abruptamente. Dicha gradualidad es

la que permite a los agentes económicos e instituciones adaptarse al nuevo escenario. No obstante, el aumento de la producción también sería más lento mientras más graduales sean los cambios tarifarios y regulatorios, particularmente en las primeras etapas de la transición hacia el nuevo equilibrio económico (*steady state*).

Del análisis se desprende que existe una disyuntiva entre el aumento de la actividad económica y la desigualdad que el conductor de la política debe considerar al momento de implementar el articulado del tratado. Por otra parte, las políticas destinadas a compensar a los perdedores de la apertura comercial pueden aliviar el impacto sobre la desigualdad y estimular aún más el crecimiento. Estas políticas, por ejemplo, podrían ser la reconversión de los trabajadores poco calificados, así como una mayor tributación sobre las ganancias de capital destinando esos recursos estatales a la inversión en capital humano, infraestructura física y/o compensación a los sectores afectados negativamente por un tratado.

La apertura comercial en sí misma no es ni positiva ni negativa para el país ya que su efecto dependerá de la fortaleza de nuestras instituciones. Notemos que Chile ha reducido sus tarifas a cero en muchos productos, pero nuevos acuerdos sumarán nuevos productos, por lo que aún existe espacio para nuevas rebajas tarifarias y sus efectos asociados. Además, se esperaría una expansión del tamaño del mercado al que Chile puede proveer, pero también una mayor competencia de productos nacionales contra extranjeros. Dado los muchos tratados de libre comercio que Chile ya posee, los efectos de nuevos tratados o acuerdos no deberían ser muy grandes, pero es difícil ser precisos dada la complejidad de las economías actuales. Conviene recalcar que acuerdos como lo era el TPP también contemplan la protección de derechos de propiedad intelectual, incentivos a la exportación de servicios profesionales, y arbitrajes internacionales en caso de desacuerdo. Para poder obtener el máximo beneficio debemos tener una institucionalidad adecuada en el sentido de que compense a los “perdedores” de la apertura comercial y ayude en su proceso de reconversión productiva y/o laboral. Sin esa institucionalidad ni el mejor de los acuerdos nos ayudará a crecer y distribuir más equitativamente ese crecimiento.

A estas variables internacionales debemos sumar situaciones internas. Chile está enfrentando una etapa de desaceleración económica y crisis política, lo cual no es necesariamente algo negativo. Los problemas sociales, económicos y políticos suelen ser instancias para crecer y desarrollarse si se consideran como una oportunidad y se toman las decisiones correctas. En Chile por muchos años la política y los negocios se habían estado combinando de un modo poco claro. Las formas de financiamiento de los partidos y las campañas electorales por parte de grandes empresas dejaron de manifiesto la existencia de leyes que no necesariamente se alinearían con el interés público. Los casos de la empresa minera SQM, del Banco Penta y de Corpesca sacudieron la opinión pública. Acompañando a estos sucesos, también se desencadenaron escándalos de colusión de empresas de los más variados sectores económicos. Los casos más emblemáticos fueron el caso de las farmacias en el año 2009, el caso de los pollos en el 2011, y el del papel higiénico en el 2015, entre otros.

Todas estas situaciones han creado mucha desconfianza en la ciudadanía y los llamados a promover el sistema de libre mercado, tales como empresarios y políticos, no han escatimado esfuerzos para quitarle credibilidad. El populismo nacionalista ronda en el mundo como se vio en la elección de Donald Trump en Estados Unidos y en la alta votación obtenida por Marine Le Pen en Francia, en la salida del Reino Unido de la Unión Europea, por nombrar los casos más emblemáticos. Estas ideas nacional-populistas comienzan a pasearse por las calles de Chile también en candidatos de los más diversos estilos. El descontento y su necesidad hacen que las personas sean una presa fácil de aquellos que proponen soluciones inmediatas a problemas tan antiguos como la república. El candidato responsable que apela a la factibilidad técnica y económica de los problemas es visto como un político que no desea cambios, las reformas siempre parecen insuficientes. El segundo gobierno de la Presidenta Bachelet ha generado reformas importantes en variados aspectos que afectan la cotidianidad de la vida de muchas personas tales como la gratuidad en la educación, y reformas políticas sustanciales como el fin al sistema electoral binominal. No obstante, la aprobación de su administración es inferior al 30%. La crítica sin propuesta se ha transformado en la estrategia electoral dominante. Criticar todo e ignorar el conocimiento de expertos bajo la frase “no

queremos una dictadura de los expertos” se ha transformado en algo usual. Ciertamente la democracia no debe evolucionar en una tecnocracia, pero tanto la experiencia popular como el conocimiento técnico deben ser utilizados para aliviar el grave problema de desigualdad existente en Chile. De lo contrario, esto puede tener efectos distributivos inesperados y muy negativos, la desigualdad podría mantenerse o aumentar y la pobreza – un problema donde se han conseguido importantes logros comparados a la situación chilena en décadas pasadas – podría aumentar acompañada de una inclusive mayor precarización del empleo.

Habiendo discutido cómo el comercio internacional afecta la desigualdad y la desigualdad a su vez todo tipo de sustentabilidad, ahora podemos intuir que esa globalización que nos prometía mayor crecimiento puede ser justamente la causa de nuestro estancamiento. Eggertsson y Mehrotra (2014) abordan el tópico del estancamiento secular que significa básicamente que las economías ya no experimentan crecimiento económico o que disminuirán su crecimiento de modo permanente. Una de las razones para ello serían los altos niveles de desigualdad. La intuición es simple, los ricos ahorran y no consumen, por lo tanto, la actividad económica decae; mientras que los más pobres simplemente no tienen un ingreso que les permita consumir y activar la economía.

La Figura 3 muestra un diagrama que representa la relación entre el proceso de globalización, la desigualdad y el crecimiento económico. La globalización consiste en distintos procesos que tienen diferentes efectos. Los procesos más relevantes son los de integración comercial, financiera, los flujos migratorios y las transferencias tecnológicas (Ver Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999 y Goldberg y Pavcnik, 2007). La globalización estimula la competencia entre empresas de distintos países lo que lleva a que las más eficientes sobrevivan y las restantes salgan del mercado. Esto inicialmente tiene la ventaja que hace que los precios de bienes y servicios bajen, pero a su vez contribuye a la destrucción de empleos. Esto no sería un gran problema si los gobiernos tuvieran programas efectivos de reconversión laboral e incentivarán la expansión de otros sectores productivos. Sin embargo, lo que se ha observado en las naciones en vías de desarrollo es que esos programas o no existen o son muy poco efectivos. Esto conlleva a la precarización de los empleos ejercidos

por los “perdedores de estas aperturas comerciales”. Al mismo tiempo, la liberalización financiera hace que quienes tienen más capital humano y mayor riqueza puedan tomar incluso mejores ventajas de las nuevas oportunidades producto de la apertura. Esto trae consigo una expansión de la brecha entre ricos y el resto de la sociedad.

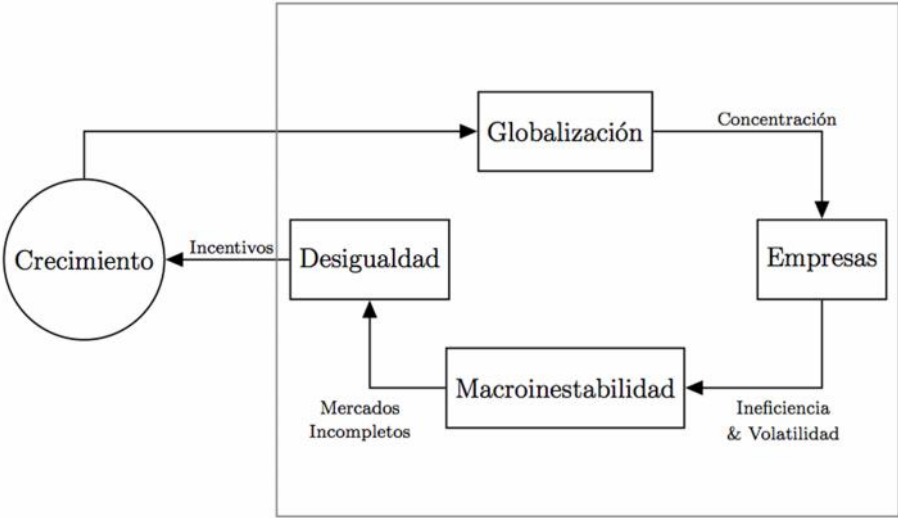


Figura 3: Diagrama Relacional entre Globalización y Desigualdad

Todo esto implica una concentración de las empresas pues las con mayores costos salen del mercado. A su vez, los individuos con más recursos logran aprovechar mucho más las nuevas oportunidades y, por lo tanto, la riqueza se concentra aún más. Esto lleva a una concentración “natural” de los medios de producción que se genera por las características mismas del sistema económico capitalista dominante en el mundo (Kotz, 2002). Esta mayor concentración de los medios de producción en pocas manos a su vez genera macroinestabilidades significativas ya que ahora una crisis en una empresa contagia a un importante sector de la economía. Esto se contrasta con lo que sucede cuando existen muchas empresas en un mismo rubro y una sufre un crisis o problema interno. Como se explica en Breen y García-Peñalosa (2005), economías que tienen mayor nivel de volatilidad son más desiguales y la relación pareciera ser causal. La intuición es que los shocks positivos a la economía tienden a ser mejor aprovechados por los más ricos, mientras que los shocks negativos

tienden a afectar más a los más pobres. De este modo, altos niveles de desigualdad tenderían a afectar negativamente el crecimiento (Alesina y Rodrik, 1994). Un factor importante dentro de la expansión de la desigualdad absoluta y relativa podría ser el proceso desregulado de la globalización en el caso de países tanto desarrollados, como en vías de desarrollo. Un fenómeno que nos prometió crecimiento, pero que como vemos podría justamente ser uno de los causantes principales del fenómeno de estancamiento secular que vivimos hoy en día (Eggertsson y Mehrotra, 2014).

5. Propuestas para aliviar el problema

Un nuevo modelo de desarrollo económico, social y político debería contener cinco pilares esenciales para alcanzar sociedades más igualitarias y prósperas. Estos pilares aquí propuestos son los siguientes: (i) rechazo a toda forma de violencia, en especial, la violencia por parte del Estado, (ii) transparencia política, (iii) trabajo político y social en las bases populares, (iv) sustentabilidad económica y (v) sustentabilidad medioambiental. Un sistema económico con estos elementos es posible, pero para ello se requiere de voluntad política de todos los sectores y así escribir este *Nuevo Contrato Social*.

El modelo de desarrollo chileno no ha sido planificado ni tampoco sustentable, aún más, depende profundamente de la minería. Chile debe crear alternativas similares al Fondo Global de Pensiones del gobierno Noruego e invertir activamente en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Esas inversiones en I+D+i deben apuntar en la dirección de generar nuevos puestos de trabajo y no de destruir o precarizar los existentes. Por ejemplo, el estado puede decidir invertir en el desarrollo de aplicaciones que logren que los vehículos se manejen solos, lo que traería una destrucción de empleos, o bien invertir en tecnologías que faciliten la vida de los adultos mayores creando empleos para cuidadores de ancianos y reduciendo así sus costos de vida. Esto indirectamente trae asociado una reducción en la desigualdad en este segmento de la población que sufre las consecuencias de un sistema de pensiones altamente individualista y que no ha cumplido con el objetivo de entregar

jubilaciones dignas. Recordemos que la pensión promedio en Chile para quienes jubilan por vejez incluyendo el aporte previsional solidario (APS) bordea los 210 mil pesos.¹⁷

Chile debe caminar hacia la sustentabilidad económica si desea construir una sociedad más equitativa. El primer paso es fortalecer la competencia en los mercados y eliminar la fuerte influencia de las grandes empresas y grupos económicos en la creación de las leyes. El país ha dado algunos pasos en la dirección correcta como lo es el cambio a la ley de partidos políticos y su financiamiento, junto con otras medidas propuestas por la Comisión Engel. No obstante, hay muchos otros asuntos que deben ser tratados, tales como la reducción de los cargos de confianza política – actualmente son alrededor de cinco mil puestos. Con aquello se evitaría el establecimiento de redes políticas conformadas por personas que no siempre cuentan con el conocimiento o la capacidad técnica para la correcta ejecución de proyectos estatales. Aumentar la eficiencia del estado también es un imperativo para una sociedad más igualitaria.

De igual modo se debería prohibir por ley la entrega de bonos que sólo fomentan el clientelismo electoral. En su lugar, los bonos pueden ser reemplazados por inversión en infraestructura que no sólo mejora la capacidad productiva del país y la calidad de vida, sino que además impacta positivamente en el crecimiento y el empleo. Se deben promover políticas para el mejoramiento de los salarios y la estabilidad laboral, y por sobre todo, promover el desarrollo cognitivo temprano de los niños y niñas de Chile. Invertir en la educación temprana puede ayudar significativamente para aliviar los problemas de desigualdad económica (Heckman, 2011).

Para mejorar los salarios se requieren propuestas innovadoras que vayan más allá de los dos argumentos clásicos. El primero aumentar la productividad y el segundo dictarle al mercado a través de leyes cuánto pagar. El primer argumento puede refutarse con los datos de países como Estados Unidos y Chile que muestran que en las últimas décadas la

¹⁷ Información oficial entregada por la Superintendencia de Pensiones (Nov, 2016).

productividad aumentó, pero los sueldos reales se mantuvieron prácticamente constantes. El segundo tiene aún más evidencia empírica de los problemas que genera el control de precios. La propuesta va por el lado de crear nuevas ocupaciones y balancear la relación de poder entre trabajadores y empresarios. Para ello se requiere de un estado activo con una visión estratégica para su desarrollo futuro y con una planificación de las distintas etapas que ello involucra. Todo esto requiere de una élite económica y política que comprenda lo corrosivo y divisivo de la desigualdad. Más allá de tener mayor crimen, mayor obesidad o una democracia más frágil, todas ellas consecuencias de las inequidades, el problema con la desigualdad es la forma en que moldea nuestra cultura y ello puede tener efectos desastrosos para el país.

Una definición de locura, atribuida comúnmente a Albert Einstein, es que la locura es hacer la misma cosa una y otra vez esperando resultados diferentes. Las sociedades han intentado disminuir la pobreza y la desigualdad principalmente a través de políticas redistributivas. Estas básicamente consisten en aumentarle los impuestos a los sectores más ricos de la sociedad para luego hacer transferencias a los sectores sociales más vulnerables y de bajos ingresos. Estas transferencias pueden tener diversas formas, las dos más usuales son bonos en dinero y subsidios ya sea a la oferta o la demanda. También existen formas más radicales como reformas agrarias que transfieren derechamente la propiedad de la tierra de un grupo a otro, o nacionalización de empresas donde éstas pasan de manos privadas al Estado. Si bien todas estas políticas pueden disminuir la desigualdad en el corto plazo nada garantiza que su efecto sea permanente. Una condición básica para ello es un Estado con transparencia, eficiente y eficaz, elementos que no necesariamente están presentes en el caso chileno como hemos visto en diferentes escándalos políticos que van desde el financiamiento de la política al comportamiento del Servicio de Impuestos Internos pasando por la escasa o nula capacidad de distintas entidades estatales de detectar colusiones de empresas oportunamente.

Podemos observar que para aplicar la idea de redistribución debemos responder dos preguntas fundamentales. Primero, ¿a quién se le aumentarán los impuestos? y segundo

¿cómo se usará dicha recaudación? La respuesta a estas dos preguntas, en la práctica es más política que científica. Esto no es un problema en sí mismo, pero podría llegar a serlo dependiendo del nivel de madurez de las sociedades y sus instituciones democráticas.

¿A quién se le aumentan los impuestos? Esto no es nada de fácil de responder en un mundo tan globalizado como el de hoy. Los impuestos distorsionan decisiones y esas decisiones cambian las actividades económicas. Un impuesto a las utilidades de una empresa minera es muy distinto a uno aplicado al ingreso del trabajo o al consumo. Sus efectos serán diferentes, de allí la importancia de aplicar métodos rigurosos de análisis y no sólo la visión política sea esta la del *laissez-faire* u otra. Thomas Piketty en su libro “Capital en el Siglo XXI” propone que debería existir un impuesto mundial al capital. La razón para ello guarda relación con el hecho de que cuando las personas más ricas observan que se suben sus impuestos en un determinado país entonces ellos pueden decidir llevarse su capital a otro lugar que tenga menores impuestos, algo que se ha observado bastante en el caso de países tales como Estados Unidos y Australia, entre otros. Por lo que reformas tributarias que pueden contar con un gran apoyo popular pueden terminar con efectos contrarios a los deseados debido al sistema económico imperante.

La ciencia económica dicta que los impuestos que se debiesen incrementar son aquellos que disminuyen externalidades negativas, tales como la contaminación, la congestión vehicular, o que bien distorsionan marginalmente el funcionamiento de los mercados. Es un principio muy sencillo, pero muchas veces poco considerado o ignorado completamente dada la predominancia de visiones políticas polarizadas y/o populistas que creen estar por sobre la realidad de las cosas. Obviamente deben existir consideraciones sociales para poder buscar el crecimiento con equidad. Un impuesto que debería ser aumentado es el que afecta la gran minería. Esto es un mercado específico donde Chile es altamente competitivo desde el punto de vista tributario. Naciones como Australia y Canadá tienen impuestos bastante más altos por lo que la amenaza de “irse a otro lugar” es poco creíble. Además, con esta recaudación podría tenerse mayores recursos para poder mitigar y

compensar el enorme daño ambiental que provoca la minería en los territorios donde se desarrolla.

La siguiente pregunta a responderse es ¿cómo se usan estos impuestos? Simplificando, los gobiernos tienen dos opciones: gasto en consumo de bienes y servicios, o inversión en infraestructura y capital humano. Académicos destacados como James Heckman y Stephen Turnovsky, entre otros, han argumentado que lo más efectivo para disminuir la pobreza y la desigualdad es invertir en capital público, tales como caminos, industrias, hospitales, colegios y capital humano, es decir, educación preescolar, escolar, técnica y universitaria. Sin embargo, los gobiernos de todos los colores políticos en Chile han tendido a gastar en consumo en la forma de bonos y la provisión de servicios públicos. ¿Por qué? Porque tiene efectos inmediatos y es muchísimo más rentable electoralmente. Los gobiernos tienen que ganar elecciones cada cuatro años y eso tiende a reemplazar el objetivo de largo plazo que es la obtención de una sociedad más equitativa por uno de corto plazo que es ser reelegido. El próximo gobierno debiese pensar en la creación de empresas estatales para poder tener un plan de desarrollo de largo con un Estado activo que sea capaz de dirigir y liderar en distintos sectores productivos. Sin embargo, esto tiene un problema. La Constitución de Chile tiene altas exigencias para que el Estado pueda desarrollar actividades empresariales,¹⁸ de ahí la importancia de reformar la carta fundamental o cambiarla completamente teniendo este punto en cuenta.

Otra alternativa de financiamiento que podría ser interesante de analizar es el impuesto a la herencia. Este impuesto podría fijarse a una tasa del 10% para herencias que sean mayores a los 500 millones de pesos. Con un umbral de este tipo la mayoría de los trabajadores quedarían exentos y los grandes capitalistas contribuirían con una minoritaria proporción a aliviar este corrosivo problema de desigualdad. Además, este impuesto trae consigo ciertos efectos deseados. Uno de ellos es el aumento en el consumo. Por ejemplo, si una persona tiene un capital acumulado de 600 millones de pesos, es muy probable que para

¹⁸ Constitución Política de la República de Chile, artículo 19, números 21°, 22°, 23° y 24°.

que sus herederos no tuvieran que pagar el impuesto – que en este ejemplo serían 60 millones – entonces gastarían en consumo los 100 millones de pesos adicionales para quedar en el umbral exento. Este gasto en consumo estimularía la economía creando crecimiento y empleo. Incluso es más, un impuesto de este tipo puede ayudar a combatir el proceso llamado estancamiento secular. Existen algunas críticas a este tipo de impuestos ya que se dice que son fáciles de eludir y evadir. No obstante, con la tecnología actual y la siempre necesaria voluntad política, es algo muy viable de implementar.

Otro tema esencial a mejorar las pensiones de los adultos mayores para poder disminuir la desigualdad intrageneracional y también la intergeneracional. Esto es abordado en otro capítulo de este libro.

Finalmente, una de las principales herramientas para combatir el problema de los altos niveles de disparidad en Chile es la educación. La pregunta es ¿qué tipo de educación? James Heckman, Nobel de Economía, argumenta que una forma efectiva para disminuir la pobreza y la desigualdad en el mediano y largo plazo es invertir en educación preescolar, invertir en el desarrollo cognitivo temprano. ¡Que los niños aprendan a aprender! Lo que debemos hacer es *pre-distribuir* habilidades y talento entre nuestros niños, sólo así podremos cambiar Chile y alcanzar un alto desarrollo social, cultural y económico en las próximas décadas.

REFERENCIAS

- Aghion, P., Caroli, E. y García-Peñalosa, C., 1999. Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories. *Journal of Economic literature*, 37(4), pp. 1615-1660.
- Albertus, M. y Menaldo, V., 2016. Capital in the Twenty-First Century—in the Rest of the World. *Annual Review of Political Science*, 19, pp. 49-66.
- Alesina, A. y Rodrik, D., 1994. Distributive politics and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(2), pp. 465-490.

- Andrews, D. y Leigh, A., 2009. More inequality, less social mobility. *Applied Economics Letters*, 16(15), pp. 1489-1492.
- Berg, A.G. y Ostry, J.D., 2013. Inequality and unsustainable growth: Two sides of the same coin?. *International Organisations Research Journal*, 8(4), pp. 77-99.
- Breen, R. y García Peñalosa, C., 2005. Income inequality and macroeconomic volatility: an empirical investigation. *Review of Development Economics*, 9(3), pp. 380-398.
- Edwards, A. 2001. *La fronda aristocrática en Chile*. Editorial Universitaria.
- Eggertsson, G.B. y Mehrotra, N.R., 2014. *A model of secular stagnation* (No. w20574). National Bureau of Economic Research.
- Friedman, M., 1986. Economists and economic policy. *Economic Inquiry*, 24(1), pp. 1-10.
- Goldberg, P.K. y Pavcnik, N., 2007. Distributional effects of globalization in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 45(1), pp. 39-82.
- Hao, L. y Naiman, D.Q., 2010. *Assessing inequality* (Vol. 166). Sage Publications.
- Heckman, J., 2011. The economics of inequality: The value of early childhood education. *American Educator*, 35(1), pp. 31-47.
- Jaumotte, F., Lall, S. y Papageorgiou, C., 2013. Rising income inequality: technology, or trade and financial globalization?. *IMF Economic Review*, 61(2), pp. 271-309.
- Kotz, D., 2002. Globalization and neoliberalism. *Rethinking Marxism*, 14(2), pp. 64-79.
- Kuznets, S., 1955. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, pp. 1-28.
- Lewens, T., 2010. What are “natural inequalities”? *The Philosophical Quarterly*, 60(239), pp. 264-285.
- Lockwood, B. y Manning, A., 1988. Inequality and inefficiency in a model of occupational choice with asymmetric information. *Journal of Public Economics*, 37(2), pp. 147-169.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P., 2013. La ‘parte del león’: Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. *Serie de documentos de trabajo*, 379, pp. 1-31.
- Milanovic, B., Lindert, P.H. y Williamson, J.G., 2011. Pre-Industrial inequality. *Economic Journal*, 121(1), pp. 255-272.

- Okun, A. M., 1975. Equality and efficiency: The big tradeoff. *Washington, DC: The Brookings Institution.*
- Piketty, T., 2011. On the long-run evolution of inheritance: France 1820–2050. *The Quarterly Journal of Economics*, 126, pp. 1071-1131.
- Piketty, T. y Goldhammer, A., 2014. *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Robinson, J.A. y Acemoglu, D., 2012. *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown.
- Rojas-Vallejos, J. y Turnovsky, S.J., 2015. The consequences of tariff reduction for economic activity and inequality. *Open Economies Review*, 26(4), pp. 601-631.
- Salazar, G., 2003. *Historia de la acumulación capitalista en Chile*. Lom ediciones.
- Savvides, A., 1998. Trade policy and income inequality: new evidence. *Economics Letters*, 61(3), pp. 365-372.
- Solt, F., 2009. Standardizing the world income inequality database. *Social Science Quarterly*, 90(2), pp. 231-242.
- Solt, F., 2016. The standardized world income inequality database. *Social Science Quarterly*, 97(5), pp. 1267-1281.
- Torche, F., 2005. Unequal but fluid: social mobility in Chile in comparative perspective. *American Sociological Review*, 70(3), pp. 422-450.
- Turnovsky, S.J., 2011. On the role of small models in macrodynamics. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 35(9), pp. 1605-1613.
- Wilkinson, R.G. y Pickett, K., 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better* (Vol. 6). London: Allen Lane.