



**PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE**

## **DISTRIBUCION DEL INGRESO EN CHILE**

### **PROPUESTAS**

**Comisión Económica  
Partido Socialista  
de Chile.**

**Octubre, 1995.-**

## **DISTRIBUCION DEL INGRESO EN CHILE**

### **A. ANTECEDENTES.**

1. En 1994 la economía chilena completó 10 años de crecimiento continuo, con una tasa promedio anual de 6,4%. La mayoría de los indicadores macroeconómicos revelan que este proceso de crecimiento tiene bases sólidas que lo hacen sostenible en el tiempo. Sin embargo, a pesar de este acelerado ritmo de crecimiento económico, desde mediados de los años 80 la distribución del ingreso no ha mejorado en Chile, aún cuando tampoco ha empeorado significativamente. La tendencia al deterioro en la distribución observada durante el régimen militar, parece haberse detenido. Un moderado mejoramiento se observó a comienzos de la década del 90 y un ligero, aunque preocupante, deterioro registra la encuesta CASEN de 1994.
2. El esfuerzo desplegado por ambos Gobiernos de la Concertación en materia de gasto social y la implementación de políticas que promueven un mayor desarrollo social ha detenido el deterioro en la distribución del ingreso, pero no la ha mejorado. Ha disminuido la pobreza sin cambiar el perfil distributivo marcadamente desigual. El mérito es que este proceso ocurre sin detener el crecimiento económico, y elevando el coeficiente ahorro-inversión de la economía. La experiencia chilena reciente muestra que los cambios en la pobreza son más rápidos que los cambios en la distribución del ingreso. En efecto, entre 1987 y 1994 la pobreza se redujo desde un 44,6% de la población al 28,5%. En términos absolutos, esto significa una reducción en el número de personas por debajo de la línea de la pobreza desde 5,5 millones que había en 1987 a 3,9 millones en 1994.
3. El perfil distributivo alcanzado a la fecha está marcado por la inequidad expresada por la excesiva participación del 10% de los hogares más ricos que capturan el 40% del ingreso total, es decir 10 puntos, o incluso más, por sobre lo que se registra en países desarrollados u otros países como los del sudeste asiático.

4. Esta alta concentración del ingreso que exhibe la economía chilena es, sin embargo, un fenómeno que sólo se ha agudizado en los últimos 20 años. En efecto, hasta principios de la década de los setenta, y como resultado de un activo rol del Estado en la implementación de políticas económicas y sociales que favorecieron una mayor movilidad social, la sociedad chilena se caracterizó por un relativo grado de mayor igualdad respecto de otros países de América Latina.
5. El peso y la correlación de fuerzas sociales y políticas no son ajenas al resultado distributivo alcanzado. Tampoco es neutro el patrón de crecimiento que ha experimentado la economía chilena en los últimos 8 años respecto de la distribución del ingreso. Desde 1987, el país ha estado mejorando persistentemente la relación de términos de intercambio. Esto ha llevado a que entre 1986 y 1994 mientras el PIB creció en 71,2% el Ingreso Nacional Disponible aumentó en 94,4%. Este crecimiento adicional ha sido captado preferentemente por el factor capital, lo que se traduce en un aumento de la participación del excedente de explotación en el PIB y consecuentemente, una reducción de la participación del factor trabajo.
6. La concentración preferente de los beneficios del crecimiento en manos de una minoría social constituida por los ingresos de la propiedad y altas remuneraciones de labores ejecutivas son compatibles con el bajo poder de negociación y organización de los asalariados y trabajadores por cuenta propia. No menos importante es la influencia que tienen en esta desigualdad distributiva la presencia de un sector pasivo con muy bajas pensiones (900 mil pensionados reciben ingresos de menos de 58 mil pesos) y la existencia de un sistema tributario que no corrige las desigualdades, por el contrario las profundiza cuando por ejemplo los que tributan en el tramo más elevado solo está constituido por 13.839 contribuyentes, es decir 0,26% del número total. La concentración de la riqueza también juega en favor de las desigualdades cuando no hay mecanismos correctores, que en general en una economía de mercado son de carácter tributarios, así por ejemplo el hecho de que el 30% del PIB sea generado por los 10 principales conglomerados o grupos económicos del país puede ser un hecho positivo cuando se trata del reforzamiento de la competitividad internacional de la economía chilena pero puede ser negativo si el progreso técnico que de estos grupos emana una parte no se transfiriera a los sectores rezagados. La falta de empleos más productivos y el rezago existente en la calidad de mano de obra también son elementos a considerar en una explicación de la mantención del actual nivel de desigualdad.

7. El diagnóstico anterior se agudiza al examinar la evolución de los ingresos desagregados entre los sectores urbano y rural. En efecto, en los últimos dos años se observa un deterioro en los ingresos provenientes de las actividades relacionadas con el trabajo rural, fenómeno que de acuerdo con los datos de la CASEN de noviembre de 1994 afectó a todos los hogares, lo que contribuye a aumentar aún más las disparidades urbano rural.

## **B. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA PROPUESTA.**

Considerando que la mantención de una distribución desigual de los ingresos aparece, a la luz de estudios recientes, como incompatible con el tipo de desarrollo que requiere un país que avanza hacia la modernidad, y que además la desigualdad no representa una especie de paso obligado para alcanzar mayores niveles de bienestar en el futuro, es importante plantearse la conveniencia de alterar la estructura distributiva sobre la base de los siguientes principios:

1. El crecimiento económico es una condición necesaria para superar la pobreza y cambiar gradualmente la distribución del ingreso, pero no es suficiente para esto último. Se requiere además un esfuerzo deliberado y persistente en favor de la equidad a través del diseño y la ejecución de políticas funcionales a ese objetivo. En efecto, el mero crecimiento no conduce espontáneamente al mejoramiento en la participación relativa de los hogares de mas bajos ingresos, para que haya redistribución es necesario que el ingreso promedio de estos hogares crezcan más rápido que el crecimiento total de los ingresos.
2. La desigualdad se corrige gradualmente y en plazos largos y por lo tanto no se trata de implementar medidas que sólo generen un cambio transitorio o estadístico en la distribución del ingreso. Alcanzar una mayor equidad distributiva y el desarrollo social sólo son posibles de mantenerse en el tiempo en una economía que es capaz de expandir de manera sostenida y en forma sustentable su base material.

## **C. PROPUESTAS PARA CAMBIAR EL PERFIL DISTRIBUTIVO.**

### **1. Transferencias en la Política Fiscal.**

Un primer elemento que puede alterar la distribución de los ingresos son las transferencias de ingresos hacia aquellos sectores que no se ven directamente beneficiados por el crecimiento económico. Este es el caso, por ejemplo, de los miles de compatriotas que integran el grupo etario de los adultos mayores y cuya inmensa mayoría son pensionados que dependen del INP el cual administra el pago a 656.512 personas de pensiones de antigüedad, vejez e invalidez. El 67% de dichos pensionados perciben una pensión mínima. Los menores de 70 años

tienen una pensión de 39 mil pesos mensuales y los mayores de esa edad, de 41 mil pesos. Al mismo tiempo, se pagan 243.179 pensiones de viudez. De ellas 103.000 son pensiones mínimas, cuyo monto máximo alcanza a \$29.000 mensuales.

Se propone mejorar las pensiones mínimas de manera progresiva y en un plazo de 5 años para que ningún pensionado reciba un ingreso inferior al salario mínimo y que ninguna viuda reciba una pensión inferior al 75% de la del causante. Para darle un sentido redistributivo y de mejoramiento de calidad de vida a esta propuesta, es necesario precisar el concepto de salario mínimo y asociarlo con algún indicador de bienestar. Por ejemplo, con un determinado número de canastas alimentarias o canastas de necesidades básicas.

Un segundo tipo de transferencias que puede contribuir a mejorar el ingreso de los más pobres y al mismo tiempo a generar condiciones para lograr una mayor rentabilidad en los programas de inversión en capital humano son las asignaciones familiares y la ampliación del subsidio maternal a mujeres que laboran independiente de sus condiciones de contrato o de afiliación a algún sistema previsional. Ambos subsidios están hoy estrechamente asociados al mercado formal del trabajo y por lo tanto, están excluidos de recibirlos aquellos que no tienen contrato formal de trabajo. Se propone asociarlos con programas de inversión social, tales como la permanencia de los niños en la escuela y la asistencia a cursos o programas de capacitación laboral.

## **2. Inversión Social.**

La política del gasto social encaminada a abrir oportunidades de empleos futuros nos parecen de gran prioridad. La eficiencia de este gasto que se vuelca especialmente en educación y salud es clave para corregir la ausencia de inversión en recursos humanos detectada en el período del régimen militar. Se trata de posibilitar que las personas hoy particularmente los jóvenes entren al mercado en mejores condiciones. En este campo la calidad de la educación formal y la masificación de la capacitación de la mano de obra existente son dos elementos que apuntan a una corrección estructural de la desigualdad, lo cual exige una particular atención sobre la eficiencia con que se realiza este gasto así como su nivel.

## **3. Políticas Laborales y de Fomento Productivo.**

Considerando que la principal fuente de ingresos de las familias proviene del trabajo, resulta clave impulsar políticas tendientes a introducir cambios en las relaciones laborales que permitan aumentar las fuentes de ingresos laborales, elevar la productividad y simultáneamente con ello, los ingresos del hogar que provienen del trabajo.

En este campo se distinguen a lo menos tres tipos de acciones.

Un primer elemento es el aumento en el número de trabajadores que puedan negociar colectivamente (ampliación de cobertura) y el acrecentamiento del poder de negociación de los que participan en el mercado del trabajo, para lo cual las reformas laborales en discusión actual en el parlamento son fundamentales. Mientras existan amplios sectores de trabajadores asalariados (por ejemplo temporeros) que no puedan negociar sus aumentos de productividad o si los negocian en malas condiciones debido a la normativa existente, no habrá motivos para que el mercado refleje una mejor distribución del ingreso. En tanto las reformas laborales sitúan la negociación al interior de la empresa o establecimiento no hay razones para pensar en un desborde sino en un mayor equilibrio social.

En segundo lugar, un amplio número de ocupados son trabajadores independientes o laboran en pequeñas unidades productivas, de baja productividad e ingresos. Estas actividades económicas de trabajadores independientes o de pequeñas unidades productivas, frecuentemente no tienen acceso a aquello que es habitual para una empresa de mayor tamaño, como la tecnología moderna y el crédito comercial. La masificación y el perfeccionamiento de los instrumentos de apoyo a la transformación productiva de la pequeña y mediana empresa, así como de la pequeña producción resulta clave para el logro de una mayor equidad distributiva.

Un tercer elemento se relaciona con la incorporación de la mujer al trabajo y el aumento de perceptores de ingresos por hogar. Existe una clara correlación entre nivel de ingreso y el número de perceptores de ingresos y ocupados por hogar. La información estadística disponible revela que en el decil de menores ingresos existe sólo 1,06 perceptor por hogar, mientras que en los cuatro deciles de mayores ingresos estos fluctúan entre 1,82 y 1,93. Es difícil que con un sólo perceptor de ingresos en el hogar se pueda responder adecuadamente a las necesidades que plantea el desarrollo de una familia con 4 ó 5 miembros. Por lo tanto, se hace necesario promover una mayor incorporación de la mujer al mundo laboral. Esto implica poner acento a lo menos en los siguientes aspectos: el desarrollo de una red de apoyo para que la mujer pueda trabajar, promover su capacitación laboral y posibilitar formas contractuales de mayor flexibilidad.

#### **4. Política Tributaria.**

Un importante elemento a considerar en cualquier propuesta distributiva es el sistema tributario vigente, el cual se ha demostrado incapaz de constituir un elemento correctivo de las desigualdades de ingreso. Por el contrario, los vacíos legales, las injustificadas exenciones y la evasión generan discriminación entre contribuyentes y tienen un efecto regresivo en la distribución del ingreso. Un

aumento de la recaudación tributaria podría constituir un factor que compense parcialmente la concentración del ingreso, sin por ello entorpecer el actual ritmo de crecimiento económico. En efecto, un plan de racionalización tributaria que se proponga llenar vacíos legales y limitar exenciones injustificadas, sería un paso importante en la equidad. Cabe observar que Chile no tiene una carga tributaria ni impuestos sobre utilidades excesiva, ésta es de 22% y en los países de la OCDE es de 25%, y en el caso de las utilidades es de 15% y 45% respectivamente. En consecuencia existe margen para elevar la carga tributaria, sobre todo en los impuestos directos; éstos alcanzan el 4,1% del PIB en tanto que en los países de la OCDE equivalen al 13% y en las economías asiáticas de industrialización reciente al 7%.

#### **5. Ampliación y Mejoramiento del Impacto Distributivo del Gasto Público.**

Por último, es importante recordar que aumentar los ingresos del Estado a través de un aumento de la carga tributaria no necesariamente conduce por sí sólo a una mayor equidad distributiva. El impacto distributivo se produce esencialmente a través del gasto.

A diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de los países industrializados, la participación del gasto del Gobierno central en el PIB se redujo entre 1980 y 1993 desde 29,1% al 22,6% en tanto que los ingresos corrientes del Gobierno disminuyeron desde el 33,2% al 24,4% del PIB. En América Latina, esta reducción de la participación del Estado sólo es comparable a la experimentada por Perú. Incluso países como Gran Bretaña, que entre 1980 y 1993 ha sido gobernada por gobiernos conservadores y que experimentó, al igual que Chile, un profundo proceso de privatizaciones, la participación del gasto público en el PIB aumentó del 38,2% al 43,4% del PIB. Los ingresos en tanto pasaron del 35,2% al 36,2% del PIB.

Esta disminución del Estado en la economía no puede ser neutra respecto a la evolución de los ingresos. Sin duda gran parte del gasto público tiene un claro efecto redistributivo, particularmente el componente social.

En efecto, se ha demostrado que sólo con los programas de educación y salud, los hogares del primer quintil de ingresos aumentan su participación en el ingreso nacional en más de dos puntos porcentuales.

Cálculos similares pueden realizarse respecto de la inversión pública. En la evaluación de los proyectos de inversión pública debe incorporarse el impacto distributivo.

## **Anexo Estadístico**

**Cuadro Nº 1**

**DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS TOTALES DE LOS HOGARES SEGUN DECIL**  
(En porcentajes)

DECIL	CASEN		INE	
	1992	1994	1992	1993
1	1,9	1,7	2,0	2,0
2	3,1	2,9	3,2	3,2
3	4,0	3,8	3,8	4,0
4	4,8	4,7	4,7	4,9
5	5,8	5,7	5,5	5,8
6	6,7	6,6	6,2	6,5
7	8,2	8,0	7,7	7,9
8	10,2	10,4	9,6	10,2
9	14,8	15,3	13,0	13,8
10	40,6	40,8	44,2	41,8
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuesta CASEN 1994-1992.*

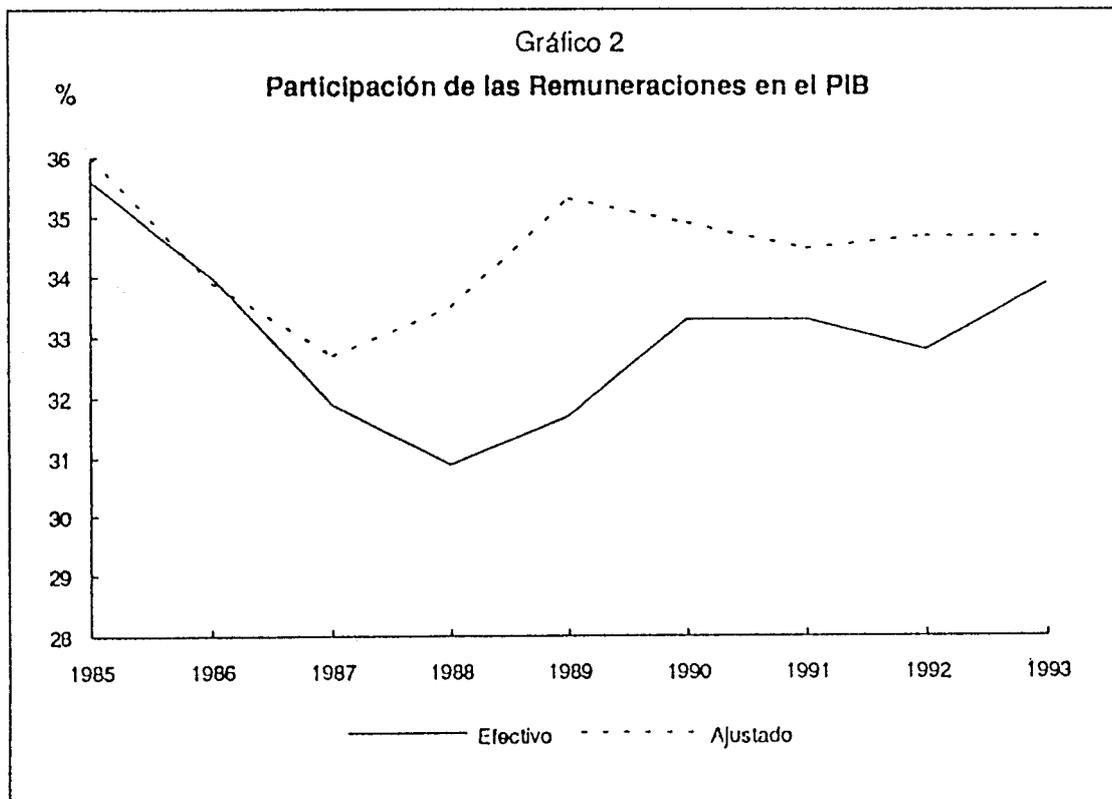
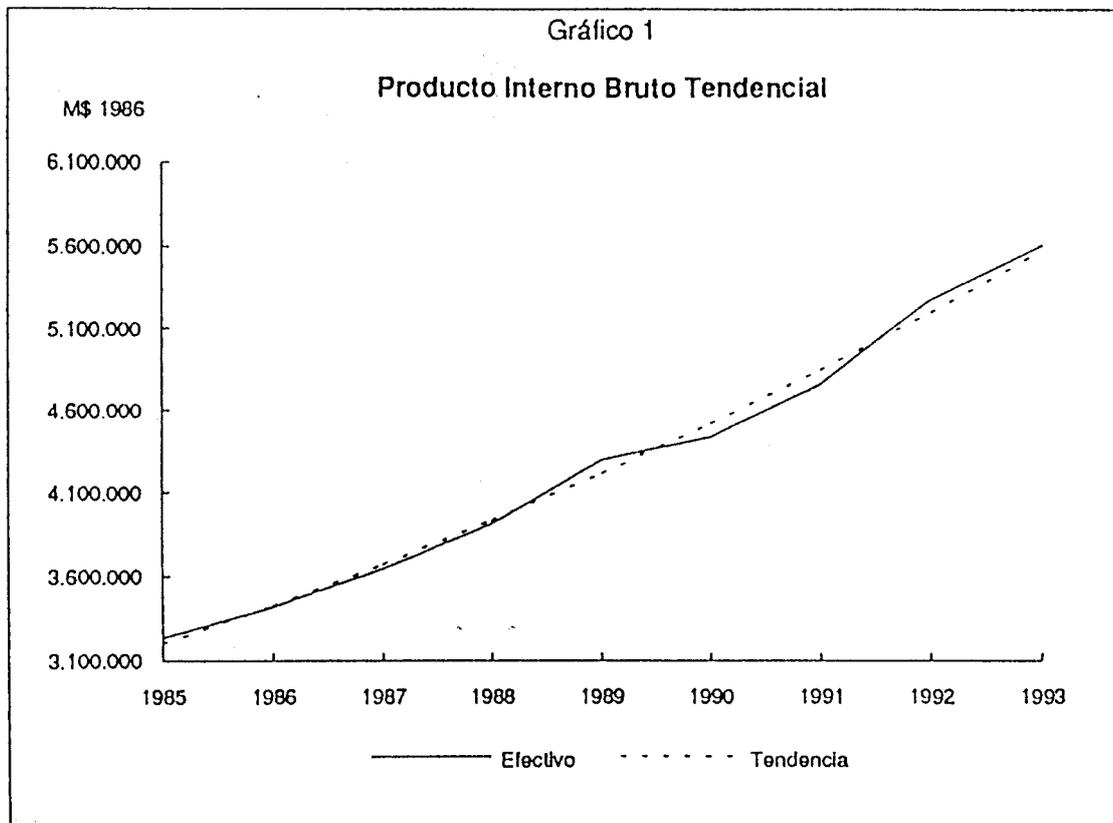
*INE. "Ingresos 1990 - 1993 de hogares y personas. Encuesta Suplementaria de Ingresos". (Cuadro 6), 1996.*

Cuadro Nº 2

**INGRESO PER CAPITA PROMEDIO DE LOS HOGARES POR DECILES DE  
INGRESO FAMILIAR PER CAPITA**  
(Pesos noviembre de 1994)

DECILES	1992	1994	Variación Porcentual
			94/92
1	11.582	11.131	-3.9
2	20.170	20.794	3.1
3	27.003	28.223	4.5
4	34.193	36.362	6.3
5	42.954	46.061	7.2
6	54.280	57.696	6.3
7	68.927	73.764	7.0
8	91.158	99.003	8.6
9	137.197	149.093	8.7
10	418.220	441.749	5.6
<b>Total Nacional</b>	<b>90.565</b>	<b>96.402</b>	<b>6.4</b>

*Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuesta CASEN 1994-1992.*



Cuadro 3

PRODUCTO INTERNO BRUTO: EFECTIVO Y AJUSTADO  
(Millones de pesos de cada año)

Especificación	1985	1986	1987	1988	1989 (*)	1990 (*)	1991 (*)	1992 (*)	1993 (*)
Remuneración de los Empleados	945.224	1.162.533	1.449.286	1.827.207	2.389.053	3.089.523	4.006.070	5.080.694	6.263.116
Consumo de Capital Fijo	295.359	371.791	464.384	568.448	699.362	883.904	1.096.158	1.313.866	1.565.777
Impuestos Indirectos Netos	423.959	538.369	712.408	765.187	926.103	1.188.429	1.640.003	2.124.828	2.702.648
Excedente de Explotación	987.395	1.346.516	1.914.478	2.757.037	3.514.754	4.107.664	5.274.877	6.980.450	7.922.004
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO EFECTIVO</b>	<b>2.651.937</b>	<b>3.419.209</b>	<b>4.540.556</b>	<b>5.917.879</b>	<b>7.529.272</b>	<b>9.269.520</b>	<b>12.017.108</b>	<b>15.499.838</b>	<b>18.453.545</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO AJUSTADO (**)</b>	<b>2.626.934</b>	<b>3.428.385</b>	<b>4.438.809</b>	<b>5.459.087</b>	<b>6.773.046</b>	<b>8.860.011</b>	<b>11.623.293</b>	<b>14.625.438</b>	<b>18.067.929</b>
Excedente de Explotación Ajustado	952.392	1.355.692	1.812.731	2.298.245	2.758.528	3.698.155	4.891.052	6.106.050	7.536.388
Partidas memorándum:									
FCC (Fondo de Compensación del Cobre)			(5.784)	(121.525)	(321.131)	(239.365)	(101.157)	(48.820)	(3.955)
Ajuste por Precio de Exportaciones	(-4.709)	(0)	(135.114)	(492.958)	(612.998)	(580.997)	(616.542)	(630.487)	(275.142)
			(Composición porcentual ajustada)						
Remuneración de los Empleados	36,0	33,9	32,7	33,5	35,3	34,9	34,5	34,7	34,7
Consumo de Capital Fijo	11,2	10,8	10,5	10,4	10,3	10,0	9,4	9,0	8,7
Impuestos Indirectos Netos	16,1	15,7	16,0	14,0	13,7	13,4	14,1	14,5	15,0
Excedente de Explotación Ajustado	36,6	39,5	40,8	42,1	40,7	41,7	42,0	41,7	41,7
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO AJUSTADO</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) Cifras provisionales.

(\*\*) El ajuste corresponde a efecto precio de las exportaciones y a PIB de tendencia. El primero de ellos se definió como la diferencia entre el valor efectivo de las Exportaciones y un valor teórico, estimado este último en función de los precios existentes en 1986 para los rubros cobre, fruta, celulosa, papel, harina y aceite de pescado. El ajuste por PIB tendencia es el resultado de la diferencia entre PIB efectivo y la tendencia del PIB.

Cuadro N° 4

## INDICE DE REMUNERACIONES Y DEL EXCEDENTE REAL (\*)

Año	Indice de remuneraciones reales	Variación %	Indice del excedente real	Variación %
1985	100,0	-	100,0	-
1986	102,9	2,9	114,1	14,1
1987	107,0	4,0	135,4	18,6
1988	117,7	9,9	170,0	25,6
1989 (**)	131,5	11,7	185,2	8,9
1990 (**)	134,9	2,6	171,7	-7,3
1991 (**)	143,6	6,5	181,1	5,4
1992 (**)	157,8	9,9	207,6	14,6
1993 (**)	172,6	9,4	209,0	0,7
Tasa promedio anual	-	7,1	-	9,7

(\*) Valores a precios corrientes deflactados por IPC.

(\*\*) Cifras proyectadas.

**Cuadro N° 5**

CASEN 1994  
 NUMERO DE OCUPADOS POR DEBAJO Y SOBRE EL PROMEDIO  
 DE INGRESO DE LA RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA  
 Ingresos en \$ de noviembre de 1994

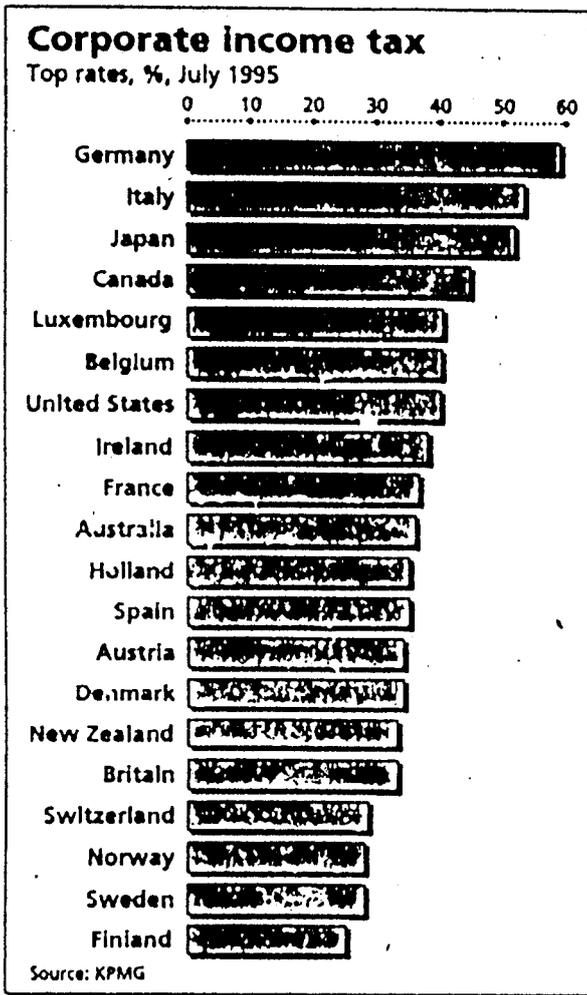
	INGRESOS PROMEDIO DEL TRABAJO	PERSONAS		PORCENTAJE %	
		BAJO PROM.	SOBRE PROM.	BAJO PROM.	SOBRE PROM.
AGRIC., CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	98.512	576.516	165.618	77,7	22,3
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	260.212	59.916	25.672	70,0	30,0
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	204.603	664.838	116.743	85,1	14,9
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	196.504	26.097	11.366	69,7	30,3
CONSTRUCCION	154.587	342.525	105.152	76,5	23,5
COMERCIO POR MAYOR Y POR MENOR Y RESTAURANTES	189.912	740.025	197.076	79,0	21,0
TRANSPORTES, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	202.406	278.263	86.774	76,2	23,8
ESTAB. FINAN., SEGUROS, BNS. INMUEBLES	262.253	199.291	87.210	69,6	30,4
SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONAL	154.201	994.026	343.018	74,3	25,7
ACTIVIDADES NO BIEN ESPECIFICADAS	174.613	38.307	13.441	74,0	26,0
TOTAL	172.334	3.920.519	1.151.358	77,3	22,7

Fuente: Mideplan, CASEN 1994.

GRAFICO N° 3

Porcentaje de impuestos a las empresas en diversos países.

■ **COMPANY TAXATION** The fashion for cutting corporate-tax rates may be over. In the past six months, five countries in the OECD have increased their rates: Italy, Turkey, Australia, Canada and France—the last three by as much as three percentage points. Only Ireland has reduced its corporate-tax rate. Germany has the highest top rate of corporate taxation, an apparently swingeing 59%. However, its flexible depreciation rules mean that many companies can easily reduce the taxable income on which that rate is levied, bringing the effective tax rate more into line with rates elsewhere. The lowest top rates of corporate tax are in three Nordic countries, Finland, Sweden and Norway; but these countries have high income-tax rates.



Cuadro N° 6

Proporción del gasto del gobierno central y de los ingresos corrientes 1980-1993.

PAIS	PIB PER CAPITA US\$ 1993	GASTO GOBIERNO CENTRAL COMO % PIB		INGRESOS CORRIENTES COMO % PIB	
		1980	1993	1980	1993
INDIA	270	13,2	16,9	11,7	14,4
FILIPINAS	850	13,4	18,1	14,0	17,1
PERU	1.490	20,4	14,0	17,9	10,8
VENEZUELA	2.840	18,7	19,2	22,2	18,0
BRASIL	2.930	20,9	25,6	23,2	26,6
MALASIA	3.140	29,6	26,7	27,3	28,7
<b>CHILE</b>	<b>3.170</b>	<b>29,1</b>	<b>22,6</b>	<b>33,2</b>	<b>24,4</b>
ESPANA	13.590	27,0	35,1	24,4	31,4
AUSTRALIA	17.500	23,1	28,2	22,1	25,3
REINO UNIDO	18.060	38,2	43,4	35,2	36,2
ITALIA	19.840	41,0	53,4	31,2	41,8
FRANCIA	22.490	39,3	45,5	39,4	40,7

Fuente: Informe del Desarrollo Mundial, 1995. Banco Mundial.