

## HOMENAJE

### Política Económica y Desarrollo Social en Chile \*

**Miguel Kast R. \*\***

Este trabajo documenta el diagnóstico y evaluación que el autor hizo de las políticas redistributivas tradicionales. La idea central es que el país no ha utilizado en el pasado sus recursos para resolver el problema social, pues no se ha puesto en primer lugar a los sectores más necesitados. Continuamente la ayuda estatal ha ido a parar a grupos medios y altos. Para avalar esta tesis se examina el destino de los subsidios educacionales, a la vivienda, a los servicios de utilidad pública, previsión y otros. Según este trabajo, con la política económica y social seguida en el pasado, Chile en gran medida perpetuó y agravó el problema de la Extrema Pobreza, y la primera prioridad es tratar de usar bien los recursos que el Gobierno ya tiene destinados a la satisfacción de dicho fin social. Se sugieren, a continuación, algunas políticas específicas.

El tema del énfasis que se le debe dar a la política económica, sea desde el punto de vista de conseguir objetivos sociales u objetivos económicos, se ha tratado siempre, no sólo en Chile, con bastante poca racionalidad en el análisis y con una fuerte carga emocional. Se tiende a pensar que estos objetivos son incompatibles entre sí, por cuanto los objetivos sociales en general

\* Documento interno de ODEPLAN, 1979.

\*\* Ingeniero Comercial, Universidad Católica y M.Á. en Economía, Universidad de Chicago. Ministro de ODEPLAN (1978-1980); Ministro de Trabajo y Previsión Social (1980-1982) y presidente del Banco Central (1982). El estilo, tanto de este trabajo como del siguiente, delata su naturaleza ocasional; sin embargo, expresa bien la concepción básica que inspiró la acción de este influyente hombre público. "Estudios Públicos" edita estos dos trabajos —el primero de los cuales ha circulado mimeografiado— en homenaje a la memoria de Miguel Kast (1948-1983).

se refieren a seres humanos en un estado de extrema necesidad.

Esta fuerte carga emocional hace muy difícil ir eliminando del camino prejuicios que se han ido formando a través del tiempo, que de hecho son los que impiden proceder a realizar un análisis objetivo de las tareas que los países se tienen que fijar con el objeto de lograr un efectivo desarrollo social.

El prejuicio más serio que se observa en este campo, es que el común de la gente tiende a pensar que el crecimiento económico es una meta incompatible o contradictoria con lo que sería el desarrollo social. De hecho, muchas veces una redistribución del ingreso mal hecha tiende a perjudicar también el crecimiento económico, pero además tiende a agravar también el estado de injusticia inicial. Viceversa, un desarrollo económico adecuado, una economía sana, tiende en la práctica, como lo hemos visto en muchos países del mundo, a aminorar y a corregir sustancialmente gran parte de los problemas sociales con que se partió.

Consideremos que el crecimiento del ingreso per cápita sea un buen indicador en términos sociales y veamos un caso práctico:

En el último decenio Chile creció a una tasa promedio inferior al 2,5% al año, lo que da un crecimiento per cápita del orden del 0,34% al año. Esta cifra la podemos contrastar con la posibilidad de tener, como lo han tenido muchos países con una política económica adecuada, un crecimiento del orden del 5 ó 6% anual per cápita, es decir, que el ingreso de las personas crezca en un 5 ó 6% anual. Esta cifra significaría que el cabo de 10, 12 ó 13 años, el ingreso per cápita promedio del país se habría duplicado. Esto resume a grandes rasgos el costo social que tiene seguir una mala política económica.

Tal como se ha visto en Chile y en otros países, la solución del problema de la pobreza y del problema de la cesantía tiene poco que ver con la estridencia de la propaganda que se haga. La solución de este problema depende exclusivamente de la seriedad con que los países enfrenten el desafío del desarrollo y, por lo tanto, el realismo con que planteen sus políticas económicas como de la eficiencia de sus políticas redistributivas o políticas sociales.

Hoy día nos vamos a centrar en este segundo punto: la eficiencia con que Chile ha encarado la política social en el pasado. Para ello vamos a ver, a través de un análisis punto por punto, los componentes de la política social que se ha seguido y los problemas que ésta ha tenido.

El problema de la pobreza se puede mirar desde dos puntos de vista:

1. Niveles absolutos de pobreza, que se refiere a gente que, independientemente del punto de comparación que se utilice, no alcanza los niveles mínimos de ingreso para su subsistencia.

2. Niveles relativos de pobreza: que es un problema de comparar a los sectores de mas bajos ingresos con los sectores de ingreso medio y alto, tanto dentro de un mismo país como entre distintos países.

El Mapa de la Extrema Pobreza elaborado por ODEPLAN ha tratado de aislar a aquel sector que realmente está con problemas de pobreza absoluta, independiente del punto de comparación que se utilice. Es a este sector al que nos vamos a dedicar en este artículo, pues problemas de pobreza relativa existen siempre en todos los países del mundo.

Para corregir el problema de la extrema pobreza, los países tienden a desarrollar políticas redistributivas destinadas a sacar de este estado de extrema necesidad a los sectores más pobres.

Normalmente se pueden seguir dos caminos:

1. Redistribuir riqueza física.

2. Redistribuir riqueza humana, es decir, capital humano, que es esencialmente toda la inversión que se hace en el área de educación, nutrición, salud, vivienda, etc., que tiende a facilitar que estos sectores en extrema pobreza superen la barrera de los ingresos insuficientes a que están sometidos.

Generalmente los países optan por sistemas combinados de transferencia de riqueza física y riqueza humana a distintos sectores de la población. En la medida en que esta transferencia llegue en forma eficaz al objetivo, que en este caso son los sectores más necesitados, el problema de la pobreza se va resolviendo con mayor rapidez. En la medida en que erramos el objetivo y esta transferencia de riqueza humana y física tiende a llegar a otros sectores que no son los más necesitados, la solución del problema de la extrema pobreza no se alcanza e incluso se puede agravar.

En Chile de hecho, como veremos más adelante, muchos de estos esfuerzos de redistribución a menudo fueron financiados por los sectores más necesitados y su destino, en parte, fue devolverlos a estos sectores de más bajos ingresos, pero muchas veces también fue entregarlos a sectores menos necesitados que éstos.

Muchas políticas de carácter social en Chile se han caracterizado por sacarle recursos a los sectores medios y altos de un bolsillo y entregárselos por el otro, teniendo como intermediario a un Estado, que supuestamente debiera redistribuir estos ingresos, pero que por su ineficiencia no lo logra.

El 21% de la población que aparece en el Mapa de la Extrema Pobreza está compuesto en su mayoría por familias cuyos jefes de hogar no tienen un trabajo dependiente; trabajan en forma independiente u ocasional en las grandes ciudades y áreas rurales. Esto apunta de inmediato a un hecho que es tal vez el más grave de todos: estos sectores quedan absolutamente al

margen de lo que es la principal herramienta de protección social que un país tiene: **la previsión social**.

Analicemos entonces las características que ha presentado la Previsión Social en Chile, desde el punto de vista social:

El aparato de seguridad social en Chile, incluyendo todo lo que son pensiones, asignación familiar, salud, etc., está gastando hoy día alrededor del 25% del ingreso nacional. Considerando, como se expuso anteriormente, que este aparato no beneficia a gran parte de ese 21% de población en extrema pobreza, vemos que prácticamente un cuarto de lo que Chile dispone para gastar en un período de tiempo determinado, no está pasando hacia los sectores más necesitados. Esto apunta a dos hechos: la seguridad social no ha sido redistributiva, y ha carecido de universalidad puesto que no abarca a todos los sectores del país.

Por la forma en que se está financiando la seguridad social, podemos ver, además, que no sólo no se protege a los sectores de extrema pobreza, sino que se contribuye a agrandarlos mediante el desincentivo a la contratación de mano de obra. ¿Por qué esto? Porque en Chile se está cobrando un impuesto al trabajo, lo que comúnmente se llama las cotizaciones de seguridad social, que sumando el aporte del empleador y del trabajador excede en todas las Cajas de Previsión al 50% de la remuneración. Este impuesto es proporcionalmente superior al que grava al resto de los factores productivos.

La economía de hecho reacciona y se ajusta a los incentivos que el Estado le está dando en un momento determinado del tiempo. El Estado continuamente está transmitiendo señales a la economía de las direcciones por las que se tiene que ir moviendo. Por la forma en que estamos financiando la seguridad social, le estamos diciendo a la empresa o institución que contrata mano de obra que se le va a castigar: se le está desincentivando porque este factor productivo que es la mano de obra tiene la carga tributaria más alta del país.

¿Qué hacen las empresas? Las que recién se instalan tienen a elegir posibilidades de producción y tecnologías que sean cada vez más ahorradoras de mano de obra; se les está transmitiendo la señal de que si contratan mano de obra se les va a gravar con un impuesto mucho más alto que el impuesto que se cobra al factor capital, al factor tierra, etc. Esto sucede en cualquier tipo de empresa: aquellas que se están expandiendo tienen la opción de elegir y cambiar su tipo de tecnología y de hecho en Chile tradicionalmente se han estado importando tecnologías cada vez más ahorradoras de mano de obra, acelerando en forma artificial el proceso de sustitución de mano de obra por capital. Esto mismo sucede con las empresas que deben renovar sus equipos obsoletos.

Con este impuesto al trabajo, hemos ido empujando a la economía, en estos últimos 10 ó 15 años, hacia una intensifica-

ción artificial en el uso del capital en desmedro de la ocupación de la mano de obra.

En la medida en que se desincentiva el uso de mano de obra se perjudica aún más a los sectores menos calificados. Quienes poseen una mayor calificación, tienen acceso a mayores niveles de ingreso, que les dan más flexibilidad para ajustarse a barreras impuestas por el Estado. Entre ellas tenemos el impuesto al trabajo y, en último término, la existencia de un salario mínimo legal bajo el cual no se puede contratar a nadie, aunque hubiera gente dispuesta a ello, porque se ha decidido que ése es el nivel mínimo de subsistencia que cualquier trabajador o asalariado debe tener.

Cuando nos topamos con ese mínimo, quien no sea capaz de saltar la barrera en términos de calificación personal, productividad o nivel de educación, sencillamente queda desempleado. Pasa a engrosar las filas de los jefes de hogar en extrema pobreza que trabajan en forma ocasional y que no pueden, por motivos obvios, pagar ese impuesto al trabajo. Es este sector, más necesitado, en el que con más fuerza rebota una política social mal entendida.

Por el lado del impuesto al trabajo existen algunas fallas que agravan más la situación. Existen topes legales por sobre los cuales no se impone, y también existen importantes sectores que sencillamente declaran ingresos inferiores a los que realmente obtienen, cuando llega el momento de pagar la cotización previsional. Esto hace que aquellos sectores que ganan el ingreso mínimo y que no pueden evadir este impuesto, por definición están soportando una carga proporcionalmente mucho más alta que la gran masa de los imponentes.

¿Quiénes no pueden evadir este impuesto? Todos aquellos que efectivamente están ganando un ingreso mínimo a través de un empleo dependiente. Al que gana el ingreso mínimo no le afecta el tope de imposiciones, ni puede subdeclarar su ingreso. Sin embargo, una persona de ingresos más altos está sujeta a topes de imposiciones y además puede subdeclarar su ingreso, pagando un impuesto mucho menor y obteniendo una renta líquida mayor.

Tenemos entonces que los sectores de extrema pobreza no sólo no están recibiendo los recursos del sistema previsional que deberían recibir con primera prioridad, sino que además a través del impuesto estamos agravando el problema de la cesantía y por añadidura deben soportar una carga financiera proporcionalmente mayor que quienes tienen ingresos relativamente más altos.

Analizando ahora el Sistema de Seguridad Social desde el punto de vista de los beneficios que proporciona, tenemos:

— Asignación familiar, mecanismo destinado a redistribuir ingresos desde familias pequeñas hacia familias numerosas

y desde sectores de altos ingresos hacia sectores de bajos ingresos, no ha conseguido su finalidad. Hasta 1974 la asignación familiar para el sector obrero era sustancialmente menor a la del sector empleados públicos y particulares; el sector desempleado y trabajadores por cuenta propia no recibe esta asignación, y por otra parte, debido a la evasión de que se habló, el sector obrero soporta una carga más que proporcional en el financiamiento de la asignación familiar.

- En el rubro pensiones, los sectores obreros sólo tienen acceso a la pensión por vejez a los 65 años de edad. Los sectores adscritos a las restantes cajas de previsión (EE. Públicos y Particulares) poseen acceso a diversos tipos de pensiones por antigüedad, que incluso pueden en algunos casos ser obtenidas con 12 años de servicios.

Un 20% de los pensionados del sistema se lleva un 48% del gasto total en pensiones; por otra parte, prácticamente un 100% de las pensiones otorgadas por el S.S.S. alcanzan sólo la pensión mínima por efectos de la inflación.

- En el rubro de cesantía, ésta no existía para el sector obrero afiliado al S.S.S. hasta la dictación del DL. 603 de 1974. Tampoco existía en la práctica el mecanismo de indemnización por años de servicio, aunque sí lo había en el resto de las Cajas de Previsión con sectores de ingresos más altos.
- Al analizar la forma en que se han asignado los préstamos personales y préstamos hipotecarios de las Cajas de Previsión en el pasado, nos encontramos que tanto el mecanismo de asignación como el de cobro era abiertamente regresivo.

Nos encontramos, en resumen, con que este sector que gasta el equivalente al 100,8% de la planilla de sueldos y salarios del país con el supuesto objetivo de redistribuir ingresos hacia quienes presentan un determinado estado de necesidad, es totalmente regresivo tanto en la forma de recudar sus recursos como en la forma de asignar los beneficios.

Otra herramienta que utiliza el Estado para redistribuir capital humano es la política de salud. Vemos que también aquí la redistribución de recursos ha sido regresiva:

- Según un estudio realizado por Naciones Unidas en 1968, las tasas de rechazo en policlínicas de barrios periféricos de Santiago, donde se agrupan sectores de extrema pobreza, eran superiores al 40%. Es decir, 40% de las que asistían la policlínica no recibían atención médica oportuna<sup>1</sup>. Es por esto que aún en los sectores de más bajos ingresos se observa que

<sup>1</sup> Ministerio de Salud Pública: Recursos Humanos de Salud en Chile, 1970.

la fracción del ingreso gastada en medicamentos y atención médica particular (supuestamente gratuitas) alcanza a una parte considerable del presupuesto familiar.

Por otro lado, estamos subsidiando a los sectores medios y altos a través de la conexión entre el SERMENA y el S.N.S. Como sabemos, gran parte de los centros hospitalarios que existen en el país pertenecen al S.N.S. y en ellos se atiende a los pacientes del SERMENA y hasta hace poco se les cobraba precios subsidiados. Lo mismo sucedía con el Programa de Leche que era totalmente subsidiado y que se financiaba parcialmente a través del impuesto al trabajo.

Esta regresividad del sistema será aún más clara si observamos la distribución de los recursos de salud entre las distintas provincias:

### Recursos por 1.000 habitantes

Provincia	Extrema Pobreza	H/médica-día	Nº camas
Coquimbo	29,9	1,7	2,2
Aysén	29,5	2,2	2,5
Valparaíso	15,3	2,9	3,9
Magallanes	9,4	3,3	4,7

Asimismo, mientras el gasto anual per cápita en Salud en el Area Metropolitana, ascendía a \$ 31,2 (con 18,8% de extrema pobreza), en Atacama ascendía a \$ 16,1 (con 25% de extrema pobreza) y en Coquimbo ascendía a \$ 19,5 (con 29,9% de extrema pobreza).

Una tercera herramienta que utiliza el Estado para redistribuir capital humano es la educación. Veamos qué ha sucedido en este sector: tenemos que de los niños en edad escolar que aparecen en el Mapa de Extrema Pobreza un 43% no asiste a la escuela, mientras que a nivel nacional la cifra alcanza a un 20%.

Ello no resulta sorprendente si se analiza la distribución histórica del Presupuesto Educacional en Chile, reflejados en el presupuesto de 1974<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Proyecto de Modificación del Financiamiento de la Educación Superior. Ministerio de Educación Pública, octubre de 1975.

Nivel educacional	Porcentaje del Gasto Efectivo en cada nivel educacional	Nº de alumnos en cada nivel
Educación Básica	33,13	2.391.091
Educación Científico-Humana	6,75	346.155
Educación Técnico-Profesional	6,04	183.028
Educación Universitaria	51,5	143.911
Educación Pre básica Parvularia y Normal	2,50	87.306

Nivel socioeconómico	Porcentaje del Gasto Efectivo en cada nivel	Porcentaje de la población en edad escolar en cada nivel
Extrema Pobreza	1,95	22,8
Nivel medio y mediana pobreza	87,86	72,2
Nivel alto	10,16	5,0

Esto nos da una idea de cómo estos recursos que el país tiene y que siempre ha tenido para resolver el problema social, no han sido utilizados en la debida forma para alcanzar su objetivo primordial, pues no se ha puesto en primer lugar a los sectores más necesitados.

Esta afirmación será confirmada si analizamos lo que ha sucedido hasta ahora en el sector vivienda, sector tradicionalmente manejado por el Estado en más de un 70%.

En un estudio hecho por CEPLAN<sup>3</sup> sobre la distribución de los subsidios de vivienda por parte del Estado en 1969, se demuestra que los subsidios crecen a medida que crece el ingreso del grupo familiar beneficiado por él.

<sup>3</sup> CEPLAN: Los gastos sociales del Estado como instrumento Redistributivo en Chile. José Pablo Arellano; Seminario sobre la Distribución del Ingreso en el Grupo Andino, Bogotá, julio de 1975.



### **Distribución de Gastos (subsidios) en Vivienda y Urbanismo por familias según tramos de ingreso, 1969**

Tramos de ingreso	Distribución porcentual subsidio	% de familias totales en cada tramo de ing.
O - 1	11,1	21,7
1 - 2	33,8	38,2
2 - 3	21,0	21,4
3 - 4	14,3	9,1
4 - 5	7,0	3,8
5 - 6	3,7	
6 - 8		1,7
8 - 10		0,7
10 y más	2,9	1,7

Estas cifras demuestran lo regresiva que ha sido la distribución de los subsidios estatales. Vemos que el grueso del gasto en vivienda en Chile no fue a parar a los sectores más necesitados. El problema tendió a agravarse en el período 1970-1973 en que a través de la supresión total o parcial de la reajustabilidad de las deudas dichos subsidios crecieron en forma explosiva.

También hay que considerar que dentro de cada tramo de ingreso, las viviendas se asignaron en forma políticamente sesgada, o bien en forma aleatoria a través de "tomas" y otros procedimientos ilegales, por lo que es más que probable que los estados de necesidad reales no hayan sido considerados en el criterio de asignación.

Si miramos finalmente todas las "políticas sociales" que otorgan subsidios indirectos observamos, con distintos grados de intensidad, el mismo fenómeno: los recursos no han sido canalizados hacia los sectores cuyo nivel de vida es inferior al mínimo compatible con la dignidad humana, y en cambio han sido orientados hacia sectores de menor necesidad relativa. Ejemplo claro de ello son los subsidios a los servicios de utilidad pública (teléfono, electricidad, combustible, locomoción colectiva, etc.), que no sólo condujeron a un serio problema económico al país entero, sino que también postergaron la satisfacción de las necesidades justamente de los sectores más necesitados porque por cada persona en Extrema Pobreza que hipotéticamente recibiera este subsidio (teléfono, electricidad) había 5 ó 6 jefes de hogar que no estaban en esta situación de pobreza que también cobraban este subsidio.

Con toda la información que hemos visto ahora sobre la forma en que estamos distribuyendo estos 2.500 millones de dólares al año, que gastamos en los sectores sociales (previsión, salud, educación, vivienda y subsidios indirectos), no nos podemos extrañar que exista extrema pobreza en Chile. Se podría decir, sin temor a equivocarse, que con la política económica y social seguida en el pasado, Chile en gran medida perpetuó y agravó el problema de la Extrema Pobreza.

La primera prioridad de este Gobierno es tratar de usar bien los recursos que ya tiene destinados a la satisfacción del fin social.

¿Cómo distribuir estos recursos en la forma más eficiente posible?

Si la estructura administrativa lo permite, el ideal es llegar con subsidios directos al individuo que se ha definido como sujeto del subsidio. Este mecanismo que puede ser más costoso al principio a causa de tener que identificar a las personas, resulta a la larga más barato, pues minimiza las filtraciones de los subsidios hacia otros sectores.

### **Proposiciones concretas**

#### **a) Asignación familiar**

No puede seguirse financiando a través de un impuesto al trabajo como ya hemos visto. Así, debiera tal vez reemplazarse por un impuesto indirecto al valor agregado. Tampoco debe condicionarse el pago de la asignación familiar al tener o no tener un trabajo dependiente y entre los trabajadores dependientes no es lógico que se les pague indiscriminadamente a los sectores de bajos y altos ingresos.

Se debería pagar asignación familiar a cada carga de un jefe de hogar o apoderado de un niño que esté por debajo de un cierto nivel de ingresos, independiente de donde provenga este ingreso.

#### **b) Programa de nutrición**

El punto más relevante es poder garantizar que el alimento llegue a la población por ese objetivo. Existen diversas alternativas, no excluyentes, que son posibles para el caso chileno.

1. El S.N.S. llena un registro con los datos personales de cada desnutrido en 3er. grado que se detecta en el país. A través de estos datos se puede llegar a la familia total, por cuanto es muy alta la probabilidad de que no sea un solo miembro de la familia el que tenga problemas de desnutrición.

2. Es posible desarrollar productos específicos para menores, que den una razonable seguridad de ser consumidos y no existan filtraciones hacia los adultos.

3. Control médico regular que se realiza a través del S.N.S.; es éste el mejor mecanismo de control de llegada del alimento al niño. El hecho de distribuir los alimentos gratuitos en conjunto con el control médico, permite lograr en forma conjunta el objetivo de una medicina preventiva y de un programa nutricional eficiente con controles mínimos de llegada.

4. En el caso de los niños en edad escolar, los programas alimenticios operados a través de la escuela permiten garantizar la llegada del subsidio al destinatario e incentiva la escolaridad.

### **c) Programas escolares**

El mecanismo más eficiente de todos sería el bono escolar otorgado al niño cuya educación se desea subsidiar total o parcialmente.

Con él se ganaría en términos de flexibilidad para con el tipo de subsidio otorgado: a los niños en extrema pobreza o con problemas de aprendizaje especiales, se les podría otorgar un bono 100% subsidiado o incluso superior al costo medio de la educación, creando incentivos adicionales para que se les ofrezca una adecuada educación. Al resto de los sectores se le otorgaría un subsidio decreciente, de acuerdo con el ingreso familiar.

### **d) Seguridad social**

Hace poco se hizo público un proyecto de reforma que tiende a corregir los defectos previamente analizados en este documento. Dicha reforma contiene un régimen especial destinado a proteger en forma automática a los ancianos que carecen de recursos.

### **e) Empleo mínimo garantizado**

Este mecanismo ya es conocido, pues se ha aplicado en Chile desde comienzos de 1975. Es un buen sustituto al Seguro de Desempleo para sectores no cubiertos por la previsión y contiene los incentivos necesarios para que no se transforme en un empleo público permanente.

Este debe ser complementado con un subsidio a la contratación de mano de obra y con programas de capacitación que permitan al individuo pasar del estado de necesidad inicial a la obtención de un trabajo estable en el sector privado.

### **f) Vivienda**

El subsidio debe ser inversamente proporcional a la capacidad de pago del individuo.