

**POLITICA ECONOMICO-SOCIAL Y BIENESTAR:
EL CASO DE CHILE**

Yael Baytelman
Kevin Cowan
José De Gregorio

SERIE ECONOMIA N° 56

Junio 1999

Centro de Economía Aplicada
Departamento de Ingeniería Industrial
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Universidad de Chile

La Serie de Economía agradece el financiamiento de la Fundación Mellon.

POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL Y BIENESTAR: EL CASO DE CHILE*

Yael Baytelman
Ministerio de Hacienda

Kevin Cowan
MIT

José De Gregorio
Universidad de Chile

Junio 1999

Resumen

Este trabajo presenta una descripción de los principales lineamientos que ha tenido la política económica y social chilena durante el período 1980-1997, centrándose en la política social de la última década. Durante los ochenta, el énfasis se dirigió hacia políticas de recuperación económica, liberalización, descentralización y asistencialidad social. Por su parte, durante los noventa se lleva a cabo una política económica orientada a consolidar los equilibrios macroeconómicos y reducir la inflación, así como a mantener niveles elevados de crecimiento. Junto con esto, en lo social se ha puesto énfasis en la disminución de la pobreza y en mejorar la igualdad de oportunidades y el acceso a una mejor calidad de vida para toda la población. Aunque las diferenciales de ingreso se han mantenido estables en la última década, los niveles de pobreza e indigencia se han reducido notoriamente, lográndose a la vez importantes avances en materia de bienestar.

JEL Classification: H20, H23, H53, I31,

Palabras Claves: Política social; pobreza; política fiscal; distribución.

* Preparado para el proyecto PNUD/UNICEF/CEPAL/UNFPA, "A Proposal on Monitoring the 20/20 Compact on Budget and Aid Restructuring". Se agradecen los comentarios recibidos en la reunión realizada en República Dominicana en Junio de 1998. El contenido de este trabajo es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no compromete a ninguna de las instituciones con que los autores están o han estado asociados, en particular el Ministerio de Hacienda ni su Dirección de Presupuestos.

I. PANORAMA ECONOMICO Y SOCIAL

A. EL ENTORNO MACROECONOMICO 1980-1997: DE LA CRISIS AL CRECIMIENTO

Es necesario tener en cuenta tres dimensiones a la hora de analizar la evolución agregada de la economía chilena en los últimos 17 años. Por un lado existe un proceso de reformas estructurales, iniciadas a mediados de los 70 por el gobierno militar que se mantiene y profundiza durante los 80, para luego ser complementado con nuevas reformas en la década actual. En segundo lugar encontramos el proceso de cambio político que se produce con la llegada al poder del gobierno democrático de la Concertación en 1990 y las modificaciones que esto produce en el conjunto de políticas económicas y sociales. La tercera dimensión se conforma por el conjunto de shocks externos que tuvo que enfrentar la economía durante este período. Dentro de los shocks, sin duda el más importante se produce a comienzos de los 80 con el alza de las tasas de interés internacionales, la caída de los términos de intercambio y el agotamiento de los flujos de capitales hacia Chile. Esto encontró a Chile además con inflexibilidades en su régimen cambiario y una débil posición de su sistema financiero. El retorno de Chile a los mercados financieros internacionales luego de resurgimiento de los flujos de capital hacia los países en vías de desarrollo a comienzos de los 90 también es importante a la hora de explicar el comportamiento macroeconómico reciente.

El cuadro 1 muestra los principales indicadores macroeconómicos de la economía chilena desde 1980. Podemos distinguir tres etapas en este período. Una primera etapa, entre 1980 y 1984 está marcada por los eventos que preceden, y por los efectos de la “crisis de la deuda” sobre la economía. El período posterior, de recuperación y crecimiento, se divide en dos etapas. En la primera, que llega hasta aproximadamente 1989, la economía experimenta básicamente una recuperación, lo que se refleja en la caída del desempleo a niveles debajo del 8%. Esta etapa culmina además con el cambio de régimen político de marzo 1990. El año 1990 marcó el inicio de la segunda, que se ha caracterizado por un fuerte crecimiento, pero basado primordialmente en elevadas tasas de inversión y aumentos de productividad, así como una reducción persistente de la inflación.

A comienzos de la década de los 80 la inflación en Chile bordeaba el 30% anual. La existencia de un régimen de tipo de cambio fijo desde 1979 (que justamente buscaba anclar los precios) llevó a una considerable apreciación real del peso (ver Dornbush et al., 1995) y un progresivo deterioro de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. La crisis chilena de principios de los años 80 difiere a la de muchos otros países de la región puesto que el déficit de cuenta corriente fue desencadenado por un aumento acelerado del gasto privado, que se reflejó en las bajas tasas de ahorro privado, y no de un sector público deficitario.¹ De hecho, tanto en 1981 como 1982 hubo un superávit fiscal. La caída en los términos de intercambio que se produjo en 1981, la mantención del elevado ritmo de crecimiento de las importaciones y la caída en el volumen exportado producto de una desaceleración económica en los socios comerciales, incrementó considerablemente las necesidades de financiamiento externo, en momentos que las tasas de interés internacionales subían y se cortaba el flujo de capitales hacia los países de Latinoamérica. El déficit en la cuenta corriente se elevó a 14% del PIB. El resultado final fue una crisis de Balanza de Pagos y una devaluación de 70% entre Junio y Setiembre de 1982. La crisis cambiaria se vio significativamente agravada por la crisis del sistema financiero que provocó la quiebra de numerosas instituciones financieras y la necesidad de un costoso rescate por parte del gobierno y el Banco Central. La crisis fue particularmente aguda en el sector bancario. Tres bancos fueron liquidados, cinco intervenidos y dos quedaron bajo supervisión de la Supertintendencia de Bancos. Estas entidades representaban el 45% del capital de la banca.² El resultado fue una caída acumulada del PIB en un 17% entre 1981 y 1983; un aumento en los niveles de desempleo a tasas cercanas al 20%, lo que sumado a la caída en los salarios reales provocó una dramática reducción en los ingresos del trabajo.³

En 1985 se inicia un vigoroso período de recuperación económica. Impulsado en un comienzo por la recuperación del empleo y la existencia de capacidad ociosa, se inicia un período de más de diez años de crecimiento sostenido. Sin embargo, sólo en 1988 se recupera el nivel de producto per cápita existente en 1981. Durante el resto de esta década la inflación permanece en niveles de dos dígitos y el desempleo baja significativamente de 10% sólo en 1989. Una característica muy importante de la recuperación fue la acelerada

¹ Ver Larraín y Selowsky (1991).

² Perez (1988).

³ Meller (1992) analiza el impacto social y distributivo del shock externo y el posterior proceso de ajuste .

caída del desempleo desde 20% en 1982-83 a 8% en 1989. De hecho, entre 1983 y 1988 el PIB creció un 33% y el empleo lo hizo un 35%. El otro elemento distintivo de esta fase es un proceso de depreciación real muy importante, al amparo del cual crecen en forma importante las exportaciones, en particular las exportaciones no cobre. Entre 1986 y 1997 las exportaciones no cobre crecen a una tasa anual promedio de 11%.

Probablemente la característica más importante de la economía chilena en los últimos 10 años ha sido una tasa de crecimiento sin precedentes. En el período 1987 a 1997 el PIB creció a un promedio de 7,8% anual, lo que se traduce en un crecimiento del producto per cápita de 6,1% promedio anual. Esto implica que el PIB per cápita en 1997 es un 91% mayor que en 1986. A pesar de los altos niveles de crecimiento promedio aún persiste un alto grado de variabilidad (en el tiempo), así como entre los diferentes sectores económicos, aunque todos los sectores de la actividad económica se expanden durante esta etapa. En general, los sectores de mayor crecimiento han sido los de servicios y construcción - los sectores no transables de la economía.

A diferencia del período inicial de recuperación que siguió a la crisis de los 80, el crecimiento durante los años 90 se basa en crecientes ganancias de productividad y acumulación de capital (De Gregorio, 1997). A partir de 1987 la productividad media del trabajo ha estado creciendo a tasas cercanas al 4%. La formación bruta de capital fijo ha pasado desde un 17% del PIB en 1986 a más de un 30% en 1997. Más aún, la “calidad” de la inversión también ha mejorado; en 1997 cerca de un 60% de la formación bruta de capital fijo correspondía a inversión en maquinaria y equipo comparado con el 47% existente en 1986. La tasa de ahorro nacional experimenta un importante aumento en 1988, año a partir del cual se estabiliza algo por encima de 20% del PIB. De mantenerse los elevados niveles de ahorro-inversión y tasa de crecimiento de la productividad, es posible que la economía chilena siga creciendo a tasas cercanas al 7%. (De Gregorio, 1997; Roldos, 1997)

La política macroeconómica ha tenido como objetivo central la estabilidad. Reformas llevadas a cabo a mediados de los 70 desarticulaban todos los controles de precios e ingresos existentes, eliminando toda posibilidad de intervención directa en la inflación. El establecimiento de un Banco Central independiente en 1989 sirvió como marco institucional para la estabilización de precios. Desde su independencia, el Banco Central ha

seguido una política monetaria conservadora, aumentando las tasas de interés toda vez que las tasas de crecimiento de la demanda interna habían superado niveles estimados como compatibles con una reducción en la inflación, en particular cuando su crecimiento se elevaba de manera importante por encima del crecimiento del PIB. Asimismo, Chile ha tenido superávits fiscales ininterrumpidos desde 1987, lo que implica que no ha habido necesidades de recurrir a financiamiento vía impuesto inflación o a aumentos de la deuda pública. Como consecuencia, desde 1991 la inflación se ha ido reduciendo a niveles de un dígito mientras que la inflación de la canasta de consumo básica, una mejor medida del costo de vida de los sectores de menores ingresos, también ha tendido a la baja, siguiendo de cerca la evolución de los precios agregados.⁴

B. POBREZA Y DISTRIBUCION DE INGRESOS 1987-1996

Como se puede ver en el cuadro 2, a pesar de que el ingreso per cápita en Chile era un 90% mayor en 1996 que en 1987, la distribución personal del ingreso ha permanecido virtualmente inalterada, respondiendo más a variaciones cíclicas en el producto y empleo que a algún tipo de tendencia de largo plazo.⁵ Este resultado es consistente con una serie de estudios recientes sobre la distribución del ingreso en Chile.⁶ No obstante, un reciente estudio del Banco Mundial (1997) reveló que al menos en la distribución del ingreso del trabajo en la zona metropolitana de Santiago, el cuadro es en algún grado distinto. Como se puede ver en la sección inferior del cuadro, a pesar de que los coeficientes de GINI para la distribución de ingresos totales se mantienen estables, ha habido un movimiento hacia una mayor igualdad en la distribución de los ingresos laborales.

De acuerdo a datos históricos provenientes de estudios estandarizados para el Gran Santiago (Marcel y Solimano, 1994), la estabilidad en la distribución del ingreso no es un fenómeno reciente. Los cambios que han ocurrido en la distribución del ingreso en Chile de un período presidencial al otro en los últimos 40 años son escasos, a excepción del período 1974-1989 cuando la distribución se deterioró significativamente, como consecuencia probablemente de las profundas transformaciones económicas ocurridas

⁴ Cálculos de los autores en base a la canasta de consumo básico utilizada como línea de pobreza.

⁵ Para mayores detalles ver Cowan y De Gregorio, (1996).

⁶ Anríquez, Cowan y De Gregorio, (1997); Banco Mundial, (1997).

durante esa época. Evidencia internacional (ver Deininger y Squire, 1995) sugiere que esta persistencia en la distribución del ingreso personal es común a la mayoría de los países y que medidas agregadas de distribución permanecen relativamente constantes en el tiempo. Estudios comparativos de distintos países, aunque riesgosos por la calidad y comparabilidad de los datos, sugieren que la distribución del ingreso en Chile es a todas luces desigual (ver cuadro 3).

De acuerdo a los resultados de la encuesta CASEN, gran parte de la inequidad en la distribución del ingreso en Chile puede explicarse por diferencias en el ingreso del trabajo, que a su vez dependen de la concentración y nivel de capital humano existente en un país.⁷ Beyer (1997) estima que aún si todos los ingresos del capital fuesen redistribuidos hacia el 40% más pobre de la población, la fracción del ingreso total percibida por el quintil de ingreso más rico seguiría siendo mayor al 50%. Por lo mismo, cambios radicales en la distribución del ingreso en Chile serán el resultado de cambios en la distribución y los retornos del capital humano, más que de cambios en la propiedad de activos físicos.

En marcado contraste con la falta de “avances” en la distribución del ingreso, la pobreza medida en ingresos ha caído dramáticamente en Chile en los últimos 10 años. Como se puede ver en la figura 1, el porcentaje de la población que vivía con ingresos per cápita menores a la línea de pobreza se ha reducido desde un 45% en 1987 a menos de un 25% en 1996.⁸ Reducciones similares han ocurrido con la población en situación de indigencia. Esta considerable reducción en la pobreza se ha producido en un contexto de altas tasas de crecimiento del PIB, los empleos y los salarios reales. Aunque las cifras no son estrictamente comparables, la evolución positiva de la pobreza en el último decenio viene a revertir (parcialmente al menos) un aumento en la pobreza que se había producido en las décadas de los 70 y 80.⁹

Estudios por Contreras (1996) y el Banco Mundial (1997) confirman que la tendencia de reducción de la pobreza se mantiene ante distintas líneas de pobreza, incluso cuando las mediciones de pobreza consideran diferencias en los precios regionales y la composición

⁷ Los ingresos del trabajo corresponden a 4/5 de los ingresos autónomos.

⁸ El Banco Central de Chile publicó recientemente una revisión a las cifras, antes preliminares, de cuentas nacionales para el período 1985-1997. Debido a esta revisión han habido algunos cambios en las cifras oficiales de pobreza entregadas por MIDEPLAN.

⁹ De acuerdo a Altimir (1979) en 1970 un 17% de las familias en Chile vivía en una situación de pobreza de

(adultos equivalentes) de los hogares. La pobreza ha caído en todas las regiones y sectores (Anríquez, Cowan y De Gregorio, 1997). El antes mencionado estudio del Banco Mundial también revela que la caída en los porcentajes de pobreza incluso ha beneficiado a aquellos grupos considerados vulnerables en 1987.

C. BIENESTAR Y CALIDAD DE VIDA

Mediciones alternativas de pobreza evalúan el grado de satisfacción de necesidades básicas o niveles de consumo mínimo, más que niveles mínimos de ingreso per cápita. Una limitación del enfoque de “línea de pobreza” es que la satisfacción de las necesidades básicas de un hogar no depende solamente de su ingreso e incluye variables como: el acceso a bienes y servicios públicos, acceso a una educación gratis o subsidiada, infraestructura social básica. Desde esta perspectiva, las medidas de pobreza de ingreso (así como las medidas de distribución del ingreso) ignora parte importante de la política social. En este contexto el PNUD desarrolló su Índice de Pobreza Humana (IPH).¹⁰ De acuerdo a IPH Chile se ubica en un tercer lugar entre los países en vías de desarrollo en la provisión de las necesidades básicas a su población. El cuadro 6 muestra los resultados de un estudio reciente para Chile llevado a cabo por MIDEPLAN (1997) que evalúa el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) a nivel urbano y rural. De acuerdo a este estudio el porcentaje de la población con al menos una NBI cae desde un 58% en 1982 a un 30% en 1994, aunque la reducción es mayor en las zonas urbanas. La sección inferior del cuadro muestra la evolución individual de algunas de las necesidades básicas más importantes. El hacinamiento sigue siendo la carencia que más afecta a la población, sin embargo se han logrado avances importantes en agua potable y alcantarillado.

El cuadro 4 resume los principales indicadores de salud y algunos indicadores demográficos para el período 1980-1995. En general se observa una mejora continua en todos los indicadores, dentro del período y con respecto a décadas pasadas: cae el

ingreso.

¹⁰ UNDP (1997). El IPH evalúa tres dimensiones del desarrollo humano: longevidad, acceso a un nivel mínimo de conocimiento y un nivel mínimo de consumo. Las variables que miden estas dimensiones son: la probabilidad de una muerte prematura, tasas de analfabetismo y el acceso a un nivel básico de salud e higiene.

porcentaje de desnutrición en menores de 6 años; la tasa de mortalidad infantil se reduce a un tercio de su nivel en 1980; la esperanza de vida al nacer crece tanto para hombres como mujeres. Durante los 80 y los 90 tanto la tasa de mortalidad como la tasa de crecimiento de la población se mantienen relativamente constantes, aunque son significativamente menores que en 1970 y 1980.

Los indicadores básicos de educación (cuadro 5) también muestran una mejora en las últimas décadas. En particular, menos de un 5% de la población adulta es analfabeta; la escolaridad promedio de la población mayor ha subido desde cerca de 7.5 años en 1980 a más de 9.5 en 1995. A pesar de que la cobertura de la educación básica es casi completa y se han obtenido avances significativos en la cobertura de enseñanza media, aún existe escasa cobertura de matrícula en la educación superior (18%) y la pre-básica (27%). Una mirada más detallada a la educación básica muestra avances en la retención y bajas en las tasas de repitencias.

D. PRINCIPALES REFORMAS ECONOMICAS 1980 A 1997

CAMBIOS EN LA VISIÓN DEL ESTADO

El sistema económico existente en Chile actualmente es en parte el resultado de un conjunto de reformas llevadas a cabo por el gobierno militar desde su llegada al poder en 1973. Detrás de estas reformas hubo un cambio radical en la percepción del rol del estado en la economía, y en particular en la entrega de servicios sociales. Se impone la visión de un estado subsidiario, que participa (idealmente como planificador y regulador, no como gestor) sólo en aquellas áreas donde hay claras fallas de mercado o donde el sector privado es incapaz o carece de motivación para participar. El mercado se convierte en el principal asignador de recursos y el estado reduce su participación en la economía: asegura reglas del juego claras, equilibrios macroeconómicos y busca compensar excesivas desigualdades.

Esta visión del estado reemplaza la visión estatista que se había generado en Chile en la post guerra. De acuerdo a esta visión el estado era el iniciador de las grandes iniciativas productivas y cumplía un rol fundamental en asegurar una distribución del ingreso más equitativa y mayor movilidad social. La acumulación de demandas sectoriales y políticas que resultaban de una estrecha relación entre la actividad económica y política llevaron a

distorsiones severas en la asignación de recursos y un problema crónico de desfinanciamiento fiscal.

La situación actual, luego de la transición democrática de 1990, toma de ambas posturas. Por un lado se reconoce la importancia del mercado en la asignación de recursos y, la importancia de los equilibrios macroeconómicos. Por otro se reconoce el rol que tiene el estado en mejorar la distribución de oportunidades y asegurar la incorporación de todos los sectores y grupos en el proceso de crecimiento económico.

LAS REFORMAS ECONÓMICAS

A partir de 1974 se han llevado a cabo reformas en tres grandes áreas de la economía chilena: privatizaciones de empresas públicas, apertura comercial y financiera, y flexibilización y desregulación de sectores claves de la economía tales como el mercado del trabajo y el mercado financiero.

A mediados de los 70 se inició un proceso de apertura comercial, que reemplazó un sistema de aranceles altos y diferenciados por un arancel bajo y uniforme. En 1973 la estructura de protección había alcanzado niveles de distorsiones muy elevados, con un sistema cambiario múltiple, donde había una relación de 1:52 entre los tipos de cambio más alto y más bajo, y el arancel promedio superaba el 100%. Paralelamente, desde mediados de los setenta, se implementaron un conjunto de iniciativas orientadas a fomentar las exportaciones, formando así la base de una estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones. La liberalización arancelaria, alcanzando un nivel parejo de 10%, culminó en 1979. Luego de un revés transitorio a comienzos de los 80, el proceso de rebaja unilateral de aranceles se reinició hacia fines de los 80, complementándose en los 90 con una estrategia de acuerdos que buscaban la reducción multi y bilateral de aranceles.

Chile fue uno de los países pioneros en Latinoamérica en iniciar un proceso de privatización de empresas públicas. La primera ronda de privatizaciones se llevó a cabo en la segunda mitad de los 70 y consistió, por un lado, en la devolución de numerosas empresas nacionalizadas en el gobierno socialista de Allende y por otro en la privatización de una serie de empresas estatales tradicionales. Luego de una reversión parcial del proceso en la crisis de 1982, comenzó en la segunda mitad de los 80 una segunda etapa, que

involucró el traspaso a manos privadas de algunas de las mayores empresas de servicios. Con todo, entre 1974 y 1992 se privatizaron más de 500 empresas estatales, lo que redujo significativamente la participación del sector público en la provisión de bienes y servicios.¹¹

La liberalización del sistema financiero doméstico durante los 70, sin un adecuado marco regulatorio, terminó en la crisis financiera de comienzos de los 80. Pasada la crisis, se procedió a reestructurar el sistema de regulación del sector financiero. En forma paralela se ha seguido un proceso gradual de apertura de la cuenta de capitales. Otro sector que ha sufrido una serie de reformas ha sido el mercado laboral. En general las reformas han tendido hacia una negociación descentralizada y creciente flexibilidad laboral, alterando substancialmente el equilibrio de poder en la relación sindicato-empresa.

E. LA GLOBALIZACION Y SUS IMPACTOS

EL PROCESO DE APERTURA Y LA GLOBALIZACION

Como mencionamos anteriormente, Chile ha seguido un proceso de apertura comercial desde mediados de los años 70. Dicho proceso se produjo en primer lugar, vía la reducción unilateral de los aranceles y restricciones para-arancelarias, y la implementación de medidas que buscaban simplificar el comercio exterior y fomentar las exportaciones. Como muestra la figura 4, el resultado ha sido un importante crecimiento en el volumen de comercio exterior, que pasa de cerca de un 40% del PIB en 1970 a un 60% del producto en 1990. A partir de 1990 se le agrega una nueva dimensión a la estrategia de apertura comercial con la firma de tratados comerciales bi y multi laterales. Sin embargo no se abandona el proceso de apertura unilateral. En la actualidad el arancel general es parejo a un nivel de 11%,¹² aunque producto de acuerdos de libre comercio con varios países de la región, el arancel promedio en 1997 era de 8,5%. Los principales acuerdos comerciales son tratados de libre comercio con Canadá y México y la asociación de Chile al MERCOSUR.

Con el incremento de los flujos de capitales hacia los países en vías de desarrollo a comienzos de los 90, Chile ha sido capaz de acceder nuevamente a los mercados de crédito

¹¹ Ver Edwards (1995) para una descripción general del proceso de privatización en Chile.

¹² El Congreso aprobó este año una rebaja de aranceles de 6 puntos porcentuales que se realizará en forma

voluntarios. Desde entonces una serie de medidas han sido tomadas para incrementar la integración financiera de Chile con el resto del mundo. Por ejemplo, el plazo mínimo de 120 días para créditos de importación se eliminó en 1990. En ese mismo año se permite a las empresas colocar capital en mercados internacionales en la forma de ADRs (American Depositary Receipts). En 1992, se permitió a empresas con baja clasificación de riesgo colocar bonos en mercados externos. El paso siguiente se llevó a cabo en 1993 se redujo la tasa de impuesto sobre las utilidades remesadas por inversionistas extranjeros a la vez que se redujo el plazo mínimo de repatriación de 3 a 1 año. En forma paralela se tomaron una serie de medidas que buscaron facilitar la salida de capitales al extranjero. Por ejemplo, se han eliminado muchas de las restricciones existentes para la inversión en el exterior de fondos mutuos y los fondos de pensiones.

A pesar de que la dirección general ha sido hacia una mayor apertura en la cuenta de capitales, preocupaciones crecientes sobre inflación y presiones del flujo de capitales sobre el tipo de cambio han llevado a las autoridades a introducir una serie de restricciones a la entrada de capitales. La restricción más importante a los flujos de capital impuesta en los últimos años es un requerimiento de reserva no remunerado, de plazo fijo, que afecta a la mayoría de los créditos externos y buena parte de la inversión, excluyendo los ADR (primarios) y la inversión extranjera directa amparada a través del DL600.¹³

La figura 5 muestra el importante incremento que ha experimentado el flujo de capitales hacia Chile en la década de los 90, luego de que estos flujos se “secaran” tras la crisis de la deuda a comienzos de los 80. De cifras cercanas a los 1.000 millones de dólares a mediados de los 80, la entrada neta de capitales ha llegado a cerca de 8.000 millones (aproximadamente un 10% del PIB) en 1997. También se observan importantes cambios en la composición de los flujos de capitales. Mientras que en 1980 y 1981 la mayoría correspondía a flujos de deuda, en la actualidad el componente más importante es la inversión extranjera compuesta mayoritariamente por flujos asociados a los ADR y bonos de empresas chilenas e inversión extranjera directa. La figura muestra flujos netos y por lo tanto esconde un fenómeno reciente, pero de creciente importancia -la inversión extranjera

gradual durante los próximos 5 años a una escala de un punto porcentual por año.

¹³ El DL600 es el decreto a través del cual los inversionistas extranjeros firman un contrato con el Estado para proteger su inversión y garantizar la mantención de las reglas del juego básica. Existe además en Chile un sistema de bandas cambiarias, descrito en detalle en Cowan y De Gregorio (1997).

de Chile en el exterior. En 1997 empresas chilenas invirtieron más de 2.000 millones de dólares, mayoritariamente en países vecinos.

II. LA POLITICA FISCAL EN CHILE: 1980-1997

A. VISION AGREGADA DE LA POLITICA FISCAL

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL EN CHILE 1980-1997

El gobierno central ha generado continuos superávits globales desde 1987 a 1997 y ahorro positivo desde 1985.¹⁴ Como muestra la figura 2 esto se debe a una reducción en el gasto público como porcentaje del PIB mayor a la caída en los ingresos fiscales en los 80 y, una evolución equilibrada del gasto y los ingresos en los últimos 7 años. En los 90 tanto los ingresos como los gastos del gobierno central han permanecido relativamente estables como porcentaje del PIB, todo esto en un período donde el PIB per cápita ha crecido a tasas cercanas al 6%. Producto de una serie de reformas tributarias los ingresos tributarios llegan a un mínimo como porcentaje del PIB en 1989, se recuperan en los primeros años de los 90 y se estabilizan entre 1993 y 1997.

El gasto del gobierno central como porcentaje del PIB cae continuamente entre 1982 y 1989 para luego estabilizarse en cerca de un 21% entre 1990 y 1997. Dicha caída es el resultado tanto de una política de ajuste fiscal como respuesta a la crisis de deuda como de una serie de reformas estructurales, tendientes a reducir la participación del estado en la economía. En términos de gasto per capita, se observa una caída importante luego de 1982, alcanzándose el nivel mínimo de gasto en 1989, justo antes del cambio de régimen político. Entre 1990 y 1997 el gasto crece a un promedio de 4% por año. Con todo, el gasto real per cápita del gobierno central en 1997 es un 30% mayor que en 1980 y un 35% mayor que en 1989; el gasto en capital se duplica entre 1989 y 1997. Es importante destacar que el gasto en capital es más volátil que el gasto corriente, indicando que parte importante de los ajustes fiscales en Chile comienzan con recortes en la inversión pública.

¹⁴ En nuestro análisis utilizamos estadísticas del gobierno central pues sólo existen datos del gobierno general (central más municipalidades) para los últimos 9 años. En todo caso, Chile no es un país federal, por lo que la diferencia entre ambas definiciones es menor. A modo de ejemplo, en 1996 el gasto total del gobierno central y general fue de 21,5 y 23,3% del PIB respectivamente.

Arellano y Marfán (1985) agregan, como segundo factor de ajuste, las remuneraciones.

Una mirada al gasto real per cápita en 1989 resume los principales acontecimientos de la década de los 80: el nivel de gasto total per cápita es casi idéntico en 1980 y 1989 pero la composición de dicho gasto cambia radicalmente. La mayor caída se registra en el gasto en personal, la mayor alza en el pago de intereses. Entre 1989 y 1997 todas las partidas del gasto real crecen, en especial la inversión real y el gasto en personal, y con la excepción del gasto en intereses.

Entre 1980 y 1982 el gasto real per cápita en intereses crece en 300% - las tasas de interés suben y, más importante, el estado asume parte importante de la deuda privada que había acumulado el sector privado durante los últimos años. Entre 1982 y 1988 el gasto en intereses crece sostenidamente como porcentaje del PIB y del gasto corriente hasta llegar a un 2,3% del PIB y un 10% del gasto corriente en 1988. A partir de 1991, el pago de la deuda con los continuos superávits fiscales reduce el pago de intereses a 0,4% en 1997.

La gran recesión de principios de los años ochenta, llevó a que el gobierno chileno se viera obligado a asumir los compromisos contraídos por el sector privado. Para esto debió endeudarse con el Banco Central mediante la emisión de pagarés. Cerca de un 98% de la deuda interna del Tesoro Público se contrajo con dicha entidad, alcanzando en 1997 un total de US\$7.921 millones, aproximadamente un 10,8% del PIB.¹⁵ En general, la deuda interna se ha mantenido relativamente estable durante el período 1990-1996.

En cuanto a la deuda externa, compuesta principalmente por obligaciones hacia el Banco Interamericano del Desarrollo y el Banco Mundial, ha mostrado fluctuaciones durante el período. El año 1992 alcanzó su punto máximo, bordeando los US\$5.705 millones, comenzando a descender hasta alcanzar los US\$2.527 en 1997,¹⁶ representando un 3,5% del PIB. Esta drástica reducción de la deuda externa durante los últimos años se debe a los prepagos que efectuó el Gobierno durante los años 1995-1997.

La evolución de la deuda como porcentaje del ahorro público se ha reducido de 17,4 veces el ahorro público en 1990 a 2,8 veces en 1996, lo que sin duda ha facilitado el manejo macroeconómico y la vulnerabilidad de la economía a shocks de financiamiento externo.

¹⁵ Cifra preliminar.

¹⁶ Cifras preliminares.

Asimismo, como porcentaje del PIB, ésta ha pasado de representar un 47,2% en 1990 a un 14,2% en 1997.

No obstante, debe considerarse un importante pasivo que contrajo el Gobierno con las personas inscritas en el antiguo sistema previsional y que ahora forman parte del nuevo sistema de AFP. Estos son los bonos de reconocimiento, que comenzaron a pagarse en 1981 y que a fines de 1996 éstos alcanzaron un monto de US\$498 millones. Los pagos de los bonos de reconocimiento se han incrementado de US\$138,2 en 1990 a aproximadamente US\$610 en 1997. La deuda total sumada al pago del bono de reconocimiento alcanzaba en 1996 un valor de US\$11.624,4 millones, esto es aproximadamente un 17% del PIB.

La reforma al sistema de pensiones es quizás la reforma más importante del período en términos de gasto e ingreso fiscales. Como consecuencia de ella, el gasto previsional crece un 44% real per cápita entre 1980 y 1982, el período de inicio de la reforma, lo que representó hasta un 12% del PIB. Luego, comenzó a decrecer gradualmente, estabilizándose en un 6% del PIB en los 90. Los ingresos previsionales caen sistemáticamente en todo el período desde un 5,1% del PIB en 1980 a un 1,4% en 1997. En la actualidad el déficit previsional del sector público es del orden de 4,5% del PIB, lo que implica que el superávit global no-previsional se sitúa en el rango de 6 a 7% del PIB.

En la actualidad el sistema privado de pensiones se encuentra en un período de transición: el gasto fiscal en previsión incluye pagos de pensionados del sistema antiguo, que desaparecerán en el mediano plazo, y los pagos asociados a las pensiones mínimas garantizadas por el sistema actual.

Durante el período de análisis, la evolución de los ingresos fiscales sigue la misma lógica que los gastos - ajustes y reformas estructurales. En los primeros 4 años de los 80 los ingresos fiscales caen en un 25% per cápita. Dos factores explican el grueso de esta caída: el menor precio del cobre que reduce los ingresos fiscales por este concepto desde 2,9% del PIB en 1980 a 1,2% en 1984 y, la reforma previsional.

La importancia del cobre en las finanzas públicas es una de las principales características del sector público chileno. Como muestra el cuadro, los ingresos del cobre han oscilado entre 16% y 5% de los ingresos tributarios, con una tendencia decreciente sobre el período completo. Para proteger los ingresos fiscales de dicha volatilidad existe un fondo de

estabilización del cobre (FEC), creado en los años 80. Dicho fondo acumula ingresos del cobre cuando el precio del metal sube por sobre un techo preestablecido y entrega recursos al fisco cuando cae bajo un piso reduciendo así la volatilidad de los ingresos “disponibles” y la incidencia de los shocks externos sobre el gasto. A diciembre de 1997, el FEC acumulaba 1.800 millones de dólares, un 2,5% del PIB.¹⁷ Dado el acceso actual de Chile, en particular del gobierno, al financiamiento internacional y la naturaleza altamente persistente de los precios de los commodities, hoy día es dudosa la utilidad de dicho fondo, ya que su propósito es de proveer financiamiento para suavizar el gasto de gobierno en caso de una mala situación para el cobre, pero suponiendo además que no se puede endeudar para realizar esta suavización.

Los ingresos de capital siguen de cerca el proceso de privatización, con un peak en términos reales en el año 1988, período que se inició a partir del año 1985. El gran auge que tuvieron los ingresos de capital a principios de los 80, se debió fundamentalmente a los efectos de la devaluación del tipo de cambio, la cual incrementó significativamente los ingresos por transferencias de las empresas públicas.

Por su parte, los ingresos por donaciones al Gobierno de Chile tuvieron su mayor auge el año 1990, en que superaron los 100 millones de dólares. Estos han ido decreciendo durante la década, alcanzando un total de 48 millones de dólares en 1996 y aproximadamente 40 millones en 1997, representando cerca de un 0,05% del PIB. El principal destino de estos recursos es la realización de estudios sociales, apoyo a la pequeña y mediana empresa, y otros.

Nuevamente una mirada a los años 1980, 1989 y 1997 resume mucho de los cambios en los ingresos fiscales de las últimas dos décadas. En 1989 los ingresos previsionales habían caído un 60% per cápita respecto a 1980 mientras que los ingresos tributarios se mantenían en niveles similares. Como porcentaje del PIB el cuadro es un poco diferente. Mientras que los ingresos tributarios llegaron a un máximo de 20% en 1981, en 1989 llegaba a sólo un 15%. En 1997 representaron un 17,6% del PIB, lo que significa que en la actualidad representan aproximadamente el 75% de los ingresos del gobierno.

A pesar de la importancia del cobre los ingresos tributarios son por mucho la principal

¹⁷ Fuente, Ministerio de Hacienda.

fueron la principal fuente de ingresos para el estado chileno. El cuadro 7 resume la evolución de los ingresos tributarios desde 1980 a la fecha. En términos generales el sistema tributario se caracteriza por una alta dependencia en los impuestos indirectos. En 1997, por ejemplo, el IVA representaba un 48% de los ingresos totales, los impuestos a productos específicos (alcoholes, tabacos, bencina entre otros) un 12% y los impuestos al comercio exterior un 11% - en total, cerca de un 70% de los ingresos. Al otro lado de la moneda, los impuestos a la renta correspondían a un 23% los ingresos. No obstante lo anterior, los impuestos a la renta han aumentado su participación en los ingresos tributarios desde mediados de los 80 y en particular desde 1991. Las principales caídas corresponden a impuestos a productos específicos, seguido por menores tributos asociados al comercio exterior.

REFORMAS TRIBUTARIAS EN LOS 80 Y 90¹⁸

La figura 3 muestra la evolución de las principales tasas de impuesto desde 1980 a la fecha. La mayor reforma tributaria de los años 80 se realiza en el año 1984 y afecta principalmente al impuesto a la renta. Los principales cambios fueron: (i) Una reducción en las tasas marginales y una ampliación de los tramos de ingreso de todos los impuestos progresivos (impuesto al trabajo e impuesto global a los ingresos); (ii) introducción de créditos sobre los impuestos personales para incentivar el ahorro; (iii) eliminación del impuesto adicional de 40% que gravaba las utilidades reinvertidas de las sociedades anónimas. En resumen, una reducción de impuestos y la introducción de algunos elementos que buscaban incentivar el ahorro privado y de las empresas (vía reinversión de utilidades). La implementación de esta reforma coincide con una importante caída en la recaudación de los impuestos a la renta. Entre 1984 y 1986 el impuesto a la renta cae desde un 15,6 a un 11,9% de los ingresos tributarios.

Entre los cambios más importantes realizados durante el resto de la década destacan la reducción de los aranceles, que se habían elevado temporalmente durante la crisis; la reducción de la tasa del IVA desde 20 a 16% en 1988; y la eliminación de las utilidades reinvertidas por las empresas en su base tributaria en 1989. Marfán (1998 y 1984) estima que la reforma de 1984 tuvo un efecto fiscal en torno a 2% del PIB; la reducción del IVA

¹⁸ Para una visión histórica del sistema tributario chileno ver Arellano y Marfán (1987)

un efecto de 1,4% del PIB, y el cambio en la base tributaria de 1989 produjo una caída en la recaudación de cerca de 1% del PIB.

La reforma tributaria de Junio 1990 se diseñó con el motivo específico de obtener mayores recursos fiscales para una expansión del gasto social que no implicara incurrir en déficits fiscales. Los principales cambios llevados a cabo en esta reforma fueron: (i) retornar a la base imponible de las empresas las utilidades reinvertidas y subir la tasa del impuesto a las empresas del 10 al 15%; (ii) mantener las tasas de los impuestos personales pero acortar los tramos de ingreso; (iii) un incremento “temporal” del IVA de 16 a 18%. El resultado de esta reforma es evidente al considerar los ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Entre 1990 y 1997 el impuesto a la renta crece aproximadamente 1% del PIB y el IVA 1,5% del PIB.

En Julio de 1991 se llevó a cabo una rebaja compensada de 4 puntos en los aranceles. Con esta modificación, los aranceles, que habían permanecido en un 15% se reducen a 11%. La compensación de la rebaja arancelaria coincide con el objetivo de otorgar mayor independencia a la política monetaria ante la creciente entrada de capitales extranjeros. Con esto en mente se establecía un encaje no remunerado a algunos tipos de entrada de capital (referido anteriormente) a la vez que se extendía un impuesto, de “timbres y estampillas”, ya existente a los créditos internos a los préstamos originados fuera del país. Finalmente, en 1993, una última reforma tributaria acuerda una rebaja del tramo máximo del impuesto personal a la renta, quedando con un tope máximo de 45%, así como un conjunto de medidas que buscaba incentivar la participación privada en el financiamiento de la educación y estimular el ahorro de las personas, perfeccionando los mecanismos existentes.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y SISTEMA TRIBUTARIO.

Mejorar la distribución del ingreso no ha sido una preocupación central para la política tributaria en los últimos años, aunque la retórica redistributiva ha estado siempre presente en las discusiones. Esto muestra que, implícitamente, el gobierno cree que los objetivos de equidad deben abordarse de una manera más eficiente y sostenible a través de su política de gasto social. En cambio, el sistema tributario cumple con la función de reunir los recursos

para llevar a cabo este gasto social, no con la función de modificar directamente la distribución del ingreso disponible. De hecho, la evaluación de las más recientes reformas tributarias incluyó un análisis del uso de los nuevos fondos generados y no sólo el análisis parcial de la incidencia tributaria.¹⁹

Engel, Galetovic y Raddatz (1998) y Schkolnik (1996), han cuantificado el impacto directo del sistema tributario en la distribución del ingreso a nivel de hogares en Chile. Los principales resultados se reproducen en el cuadro 8. La primera columna muestra la distribución del ingreso antes de impuestos. La segunda columna reporta la distribución del ingreso después de incorporar los efectos de sistema tributario actual. Las cifras muestran que el impacto del sistema tributario en la distribución del ingreso es neutral o ligeramente regresivo. Las últimas tres columnas muestran la progresividad del impuesto a la renta, del IVA y del sistema tributario general. Como se puede observar el IVA es levemente regresivo, mientras el impuesto a la renta es progresivo pero bajo en importancia.

La principal explicación para el bajo potencial redistributivo del sistema tributario chileno es la fuerte dependencia del sistema actual en los impuestos indirectos, en especial el IVA y, el hecho de que los impuestos en Chile no son una fracción muy alta del PIB. Basado en los datos de Schkolnik, el cuadro 9 presenta un sencillo ejercicio para ilustrar el punto anterior, complementario a los del cuadro 8. El primer escenario ilustra los efectos de un aumento de un 50% en la tasa de impuesto a la renta. Suponiendo que el monto recaudado crezca en esta misma razón, y que la incidencia del impuesto por quintil permanezca inalterada, la participación la razón entre la fracción del ingreso percibida por el quintil más rico y el más pobre cae de 12,7 a 12,5 - en ningún caso un cambio muy impresionante. En cambio, si consideramos un cambio de impuestos parejos más un aumento del gasto focalizado, los cambios son más importantes. De hecho, un aumento de 5% en el IVA (a pesar de su carácter regresivo) que se focaliza, vía transferencias monetarias, hacia los quintiles más pobres tiene un impacto mucho mayor en la distribución. Este ejercicio es el que se presenta en la última sección del cuadro y muestran que efectivamente el principal impacto redistributivo de la política fiscal viene por el lado del gasto más que por el lado de los impuestos.²⁰

¹⁹ Marfán (1998).

²⁰ Ejercicios similares se presentan en De Gregorio y Landerretche (1997) y Engel, Galetovic y Raddatz

B. EL ENTORNO INSTITUCIONAL

La institucionalidad chilena ha ido progresivamente otorgando mayor poder al ejecutivo en materias económicas y de administración financiera del Estado.²¹ El proceso presupuestario es relativamente corto, comparado con el de otros países, teniendo muchas de las fechas consignadas el carácter de plazos perentorios. Esto implica un sistema altamente centralizado y jerárquico, que en el caso chileno está radicado en el Ministerio de Hacienda, lo que en principio facilitaría la reasignación de gasto, si es que fuese necesario. Evidencia internacional indica que en promedio, la centralización del proceso presupuestario lleva a una política fiscal menos deficitaria, y Chile es un buen ejemplo de ello.

A pesar del nivel de centralización, las posibilidades efectivas del ejecutivo de reasignar y modificar gastos están acotadas por la existencia un componente de inflexibilidades en los gastos. Estos gastos tienen un importante componente de “arrastre”, lo que limita la introducción de recursos destinados a nuevos programas. Entre estos componentes de inflexibilidad se encuentran los gastos en personal, prestaciones previsionales, transferencias corrientes, intereses de la deuda pública e inversiones. Si bien componentes como el pago de intereses de la deuda han ido decreciendo con el tiempo, esto no es suficiente para que dichas inflexibilidades desaparezcan en un futuro cercano.

En efecto, según estimaciones e información proporcionada por la Dirección de Presupuestos, se estima que alrededor de un 66% del total de transferencias corrientes corresponden a las subvenciones educacionales, aportes a las universidades y subsidios monetarios a familias de extrema pobreza, gastos que están predeterminados por derechos establecidos legalmente. Lo mismo ocurre con la inversión pública. Si bien la inversión

(1998).

²¹ En términos generales, el sistema presupuestario en Chile se caracteriza por las siguientes normas principales: i) La autoridad responsable es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda cuyo plazo de preparación consta de 5 meses. El método de preparación es Bottom-up con marcos iniciales propuestos por la Dirección de Presupuestos. Este informe es presentado al Gabinete, ii) El poder legislativo, conformado por un comité mixto paritario de diputados y senadores, tiene la facultad de reducir gastos. No puede modificar el cálculo de los ingresos, incrementar gastos ni reasignar recursos entre programas, iii) El Ministerio de Hacienda tiene la facultad de asignar provisiones y subejecutar si es necesario. Asimismo, se permite las reasignaciones de ítem a nivel departamental y iv) La fiscalización y control de la ejecución del presupuesto, fiscalización de actos administrativos, financiera y contabilidad pública es llevada a cabo por la

constituye una de las variables más usadas en casos de requerir ajuste, en el caso particular chileno gran parte del presupuesto de inversión corresponde a proyectos iniciados en años anteriores, por lo que el espacio para inversión nueva se ve reducido. Según estimaciones, el componente de continuidad de la inversión pública en vivienda e infraestructura llegaba en 1993 a un 63% del presupuesto de inversión finalmente aprobado.²² Puede darse que en la actualidad dicho porcentaje sea inferior debido al gran auge que ha tenido la inversión en nuevos proyectos durante los últimos años. De este modo, se estima que alrededor del 65% del gasto público para 1997 habría estado predeterminado legalmente.

No obstante lo anterior, la institucionalidad vigente contempla normas de flexibilidad presupuestaria en virtud de las cuales el Ministerio de Hacienda puede disponer reasignaciones presupuestarias durante el año. Parte importante de esta flexibilidad proviene de la inclusión en el presupuesto de un componente de provisiones, destinado a financiar el costo fiscal de leyes a aprobar durante el año fiscal. Asimismo, existe cierta flexibilidad en la reasignación de recursos, e incluso el Presidente está autorizado a incrementar hasta un 2% de los gastos en casos que así lo ameriten, como ser emergencias nacionales, desastres, calamidades, peligro para la seguridad nacional o el agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio del país.

III. LA POLITICA SOCIAL

A. TRES PERÍODOS DE POLITICA SOCIAL EN CHILE²³

La mayoría de los autores distingue tres períodos en la historia de las políticas sociales en Chile. El cuadro 10 muestra un resumen comparativo de ellos.

El primer período se caracteriza por un crecimiento gradual del gasto público social al aumentar la cobertura de los servicios, así como en número de beneficios entregados. Es así como en 1970 el gasto social llegó a un 20% del PIB. Dicha expansión no siempre

Contraloría General de la República

²² Marcel (1995).

²³ Esta sección usa intensivamente los análisis de Molina (1996), Raczynski (1994, 1998), y Schkolnik (1991).

contaba con el financiamiento necesario, originando problemas crónicos de déficit fiscal. Más que a un plan coordinado de política social la expansión en este período fue la respuesta a presiones de organizaciones o grupos sociales emergentes tanto de los sectores pobres como de la clase media, lo que llevó a un sistema fragmentado y carente de coherencia interna. Intentos por racionalizar el sistema resultaron en la creación de aparatos estatales centralizados y de gran tamaño. La idea predominante era la de un estado benefactor que proveía de bienes y servicios a toda la población.

En este período la política social del gobierno operó en al menos cuatro dimensiones: políticas de empleo; políticas de precios y subsidios a bienes básicos; reformas estructurales (la más importante siendo la reforma agraria) y; el financiamiento, producción y entrega de servicios o programas sociales. Más allá de los problemas antes mencionados, este conjunto de políticas sociales se tradujo en importantes avances en los indicadores tradicionales de desarrollo humano y la provisión de una infraestructura social básica.

Las reformas implementadas a partir de 1974 marcan un claro quiebre en la evolución de las políticas sociales en Chile. Se produjeron cambios importantes en siete aspectos de las políticas sociales: (i) una reducción en el gasto social motivada por el equilibrio de las cuentas fiscales y las nuevas ideas de subsidiariedad del estado; (ii) un mayor rol del sector privado en la producción y entrega de servicios sociales; (iii) la introducción de subsidios a la demanda para incorporar variables de mercado en la asignación de recursos públicos; (iv) se buscó reducir programas universales y mejorar la focalización del gasto social; (v) el desarrollo de programas compensatorios para paliar situaciones de extrema pobreza; (vi) descentralización dentro del sector público en la entrega de los servicios sociales; y (vi) la incorporación de variables técnicas al manejo de las políticas sociales. El principal objetivo de la política social en este período era erradicar la extrema pobreza y asegurar el acceso de toda la población a bienes y servicios considerados mínimos. Los más pobres, y en especial el segmento materno-infantil, fueron los grupos prioritarios hacia los cuales se buscó focalizar el gasto social.

La mayor focalización se produjo en varias dimensiones. En el sector educación se reasignaron recursos hacia la educación básica y pre-básica; en el sistema de salud pública los recursos se concentraron crecientemente en las funciones preventivas y la salud primaria. A nivel geográfico se privilegió zonas más aisladas y de mayor pobreza. En

programas antes gratuitos y universales, tales como la educación universitaria y la atención pública de salud se comenzó a exigir un co-pago, dependiente del nivel de ingreso de los usuarios.

Los programas asistenciales, que buscaban paliar los efectos de una mayor pobreza de ingreso producto de las altas tasas de desempleo, cobraron creciente importancia.²⁴ Se estableció una red social de emergencia, que en su apogeo (1982) consistía de programas de empleo de emergencia, transferencias monetarias y entrega de alimentos.

En este período de reformas se llevaron a cabo tres cambios importantes en la gestión y provisión de los servicios sociales. En primer lugar se introdujo un sistema de subsidios a la demanda: en la salud la institución recibía un pago por prestación, en educación una subvención por alumno, en vivienda se introdujo un sistema que entregaba al beneficiario un subsidio para la compra de su hogar. Un segundo cambio importante fue la desconcentración de la gestión de la salud primaria y de la educación básica, pre-básica y secundaria, entregando su gestión a las municipalidades. Sin embargo el cambio más importante fue la progresiva incorporación del sector privado en distintas facetas de la entrega de servicios sociales en especial en las áreas de salud y previsión:

1. En 1980 se reemplaza el sistema de pensiones existente (pay-as-you-go) por un sistema privado de capitalización individual²⁵. En este sistema, la cuenta de ahorro obligatoria de cada trabajador es administrada por una empresa privada, la administradora de fondos de pensiones (AFP). Al momento de jubilar, el trabajador obtiene su pensión del fondo que ha acumulado a lo largo de su vida laboral. En este sistema el estado asume dos funciones: la regulación y supervisión de las AFP y; asegurar a todo trabajador una pensión mínima suplementando los ahorros personales cuando sea necesario. En la actualidad el estado es también responsable de aquellos trabajadores que optaron por permanecer en el sistema antiguo²⁶.
2. La creación de las ISAPRE (Institución de Salud Previsional) forma parte de una estrategia global de reestructuración del sistema de salud pública que buscaba una mayor

²⁴ Ver Vergara (1990) para una descripción en detalle.

²⁵ Para una descripción detallada de las reformas y sus implicancias ver Diamond y Valdés (1994).

²⁶ Como se discutirá más adelante, existe también en la actualidad una pensión asistencial (PASIS) que se entrega a individuos mayores de 65 y mayores de 18 discapacitados, que no reciben otra pensión y cumplen criterios de pobreza determinados por una visitadora social.

focalización del gasto y una mayor eficiencia en la entrega de servicios. Por un lado se creó una institución financiera para el sector salud, FONASA que concentra los ingresos provenientes del presupuesto público de salud y las cotizaciones obligatorias para salud de los trabajadores partícipes del sistema público. Por otro lado se le dio a los trabajadores la posibilidad de elegir entre FONASA o las ISAPRES que comenzaron a operar en 1981. En ambos casos el trabajador está obligado a cotizar un 7% de su sueldo accediendo en el caso de las ISAPRES a un plan privado cuya cobertura depende del monto de la cotización.

A pesar del aumento de la pobreza de ingresos, así como de dos severas recesiones, durante los 70 y 80 continúan mejorando los indicadores de desarrollo humano tales como la mortalidad infantil, la expectativa de vida al nacer, el alfabetismo y el nivel de escolaridad. Dicha evolución es el resultado de una política social más focalizada y de la existencia de la amplia red servicios sociales que se había gestado desde el período anterior.

A pesar de que con el gobierno democrático se llevan a cabo nuevos cambios en la manera de hacer política social en Chile, se mantienen muchas de las reformas que fueron implementadas en el régimen militar. El principal cambio se produce a nivel de objetivos: se agregan ahora a las metas de reducción de pobreza e indigencia objetivos de equidad y justicia social. El resultado es un “sistema social” más complejo, donde tanto el estado como el sector privado juegan un rol importante.

La política social en los 70 y 80 era en gran medida asistencial; buscaba paliar las situaciones de pobreza extrema y asegurar una cobertura de servicios básicos. La política social de los 90 pretende enfocarse también en la calidad de los servicios entregados y en la entrega de herramientas que permitan a todos los sectores alcanzar un nivel de desarrollo adecuado. En este sentido se privilegia la inversión social, por sobre la ayuda asistencial, asignando mayores recursos a áreas como la educación, el desarrollo de microempresas y la capacitación laboral. Otras áreas prioritarias son la participación laboral de la mujer, los servicios entregados por el sistema de salud pública y el acceso a la justicia. A pesar de lo anterior se mantiene una red social de transferencias monetarias y programas de nutrición básica.

Durante el gobierno militar la focalización del gasto social “privilegió” a dos grupos - los

indigentes y, el segmento materno infantil. En este período se agregan a los anteriores una serie de grupos objetivos nuevos: las mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores y discapacitados, para los cuales se crean una serie de programas e instituciones nuevas. Sin duda que esto aumenta la cobertura de la asistencia social, pero al mismo hace más fácil que se creen programas de dudosa efectividad y difíciles de eliminar. En 1996 el número de programas sociales existentes era de 125; un 75% de estos programas se crean post 1990.²⁷ Paralelamente se introducen programas que innovan en la manera de llevar a cabo la política social. Estos programas de autoayuda y fondos concursables buscan dar una mayor flexibilidad al diseño y entrega de servicios, acercando al usuario final con el proveedor o gestor.

B. LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS 90

Tal como se mencionó anteriormente, la política social a partir de los años 90 se ha entendido fundamentalmente como un instrumento de inversión social. Más allá de un objetivo meramente asistencial, se ha pretendido paliar definitivamente la pobreza y mejorar la calidad de vida de toda la población. Esto es sin duda consistente con el mayor grado de desarrollo que ha ido alcanzando el país y por lo tanto con la mayor demanda por una política social que vaya más allá de la asistencialidad. Asimismo, la consecución de dichos objetivos ha ido de la mano con lograr una mayor equidad e igualdad de oportunidades para todos.

Por su parte, la estrategia social oficial del gobierno ha sido compatibilizar los objetivos sociales con los de crecimiento y estabilidad macroeconómica, donde, a diferencia de lo ocurrido los años 70 y 80, el Estado habría pasado a tener un rol de mayor activismo, generando el marco institucional, la infraestructura mínima y las oportunidades necesarias para que cada ciudadano logre mejorar su calidad de vida.²⁸

²⁷ Arellano (1997) (en el libro de MIDEPLAN).

²⁸ Publicaciones provenientes principalmente del Ministerio Secretaría General de la República y Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), tales como: “Prioridades de Política Social”, elaborado por la Secretaría del Comité Social de Ministros, “Más Oportunidades para la Gente: las Transformaciones del Período 1990-1997”, elaborado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

PRINCIPALES ACCIONES IMPLEMENTADAS

La gran crisis de los años 80, con la masiva pérdida de empleos e ingresos y los ajustes fiscales necesarios para superar la crisis, crearon un enorme déficit en materia social. Se deterioró la calidad de los servicios de salud y educación, se eliminaron los subsidios a la vivienda y prácticamente no sólo no se avanzó en inversión social sino que además se depreció gran parte la infraestructura social existente. Además, se congelaron las pensiones, y se acentuaron las desigualdades entre las regiones, comunas y localidades.

A partir del año 90 los gobiernos han debido enfrentarse con todas aquellas falencias y con la deteriorada situación en que se encontraban los servicios, mantener la estabilidad macroeconómica, preservar un clima propicio para el crecimiento económico, y atender a las múltiples demandas y expectativas que se generaron tras años de problemas. La prioridad que se le otorgó a la superación de la pobreza,²⁹ dio paso en 1994 a la puesta en marcha del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, cuyo objetivo fundamental es eliminar la pobreza extrema al año 2000. Entre los principales componentes de este programa se encuentran: (i) avanzar hacia el acceso de todos los chilenos a los servicios básicos, (ii) orientar la inversión hacia la infraestructura de impacto social, (iii) ampliar el acceso equitativo a políticas sociales de calidad, (iv) propiciar el aumento de los ingresos mediante el desarrollo productivo y laboral, y (v) elevar la capacidad de gestión innovativa, descentralizada y participativa. Si bien este programa cubre una amplia gama de objetivos, los cuales afectan directamente la calidad de vida de los más pobres, es importante destacar que su objetivo más visible, no se relaciona tanto a las políticas sociales, sino que más bien a un aspecto que se relaciona con los ingresos de las personas, como es la definición de extrema pobreza.

Por su parte, se han creado numerosos indicadores de las condiciones de vida de la población, especialmente aquella en situación de pobreza e indigencia, así como indicadores para la evaluación de los programas sociales, con el fin de proporcionar retroalimentación para la toma de decisiones en materia social, permitiendo elegir las políticas y programas más eficientes.³⁰ En 1994 se constituyó el Comité Interministerial

²⁹ Extraído de “Informe Nacional - Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social”, presentado por el Presidente de la República.

³⁰ La mayor parte de las evaluaciones sociales se realizan en el Ministerio de Planificación. La Dirección de Presupuestos dispone de un Departamento de Estudios y un Departamento de Evaluación de Programas

Social, que presidido por el Presidente de la República, integra a doce ministerios y sus respectivos servicios. Este, es una instancia de coordinación gubernamental de las políticas sociales. Es el responsable de establecer las prioridades sociales y fijar metas, identificar los instrumentos y programas responsables de tales prioridades sociales, generar los mecanismos y las coordinaciones intragubernamentales necesarias para su implementación, de modo de asegurar el mejor desempeño y resultados de las acciones y recursos públicos involucrados. Se constituyeron también los Comités Sociales Regionales, en las trece regiones del país. Esto con el fin de enfatizar la importancia que adquieren los gobiernos regionales en las decisiones sobre programas e inversiones de desarrollo regional. A nivel nacional se constituyó el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. Está integrado por personalidades provenientes del ámbito empresarial, trabajadores, iglesias, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y el mundo de la cultura. Se constituyó en una instancia de reflexión y propuesta de iniciativas no gubernamentales encaminadas a superar la extrema pobreza, generando propuestas que hagan más eficaces y eficientes las políticas sociales, complementando los esfuerzos públicos con los de la sociedad civil e incentivando su participación.

Dentro del marco de la política social se definieron algunos grupos como prioritarios. Estos grupos comprenden a los niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres (principalmente jefas de hogar), discapacitados y pueblos indígenas. Además de definir grupos vulnerables prioritarios se ha buscado desarrollar políticas integrales que aborden sus problemáticas particulares con la especificidad que ellas requieren. Asimismo, en el diseño de las diversas estrategias se ha incorporado la dimensión territorial, poniendo especial énfasis en aquellas zonas geográficas donde la situación de estos grupos estaba más desmedrada.

A partir de la definición de dichos grupos prioritarios se han creado numerosos programas e instituciones. Es así que una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno en el año 90 fue la creación del Instituto Nacional de la Juventud (INJ). El INJ tiene como funciones el diseño, planificación y evaluación de políticas públicas orientadas hacia la población juvenil. Hoy día ha sido tal vez una de las instituciones más criticadas dentro de la red de políticas sociales. También se generó una política social dirigida hacia las mujeres, en particular para satisfacer la brecha educacional, laboral y en términos de

igualdad de derechos existente. Todo ello en el marco de uno de los principios orientadores que guiaría la política social de la nueva década: la equidad, por lo que el tema de la discriminación cobraba especial relevancia. De esta forma, se creó el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), organismo que debía velar por los problemas específicos de la mujer y las diversas discriminaciones que la afectan. El SERNAM apunta a promover un cambio cualitativo en el país en términos culturales para lograr la plena igualdad de derechos y oportunidades.

Por su parte, una proporción importante de la población indígena vive en condiciones de pobreza y marginalidad, y presenta indicadores sociales inferiores a los promedios nacionales. Se trata de una población altamente vulnerable cuya situación ha estimulado el diseño y aplicación de políticas especiales. Ya en el año 1990 se crearon políticas destinadas a mejorar sus condiciones de vida y sus derechos como ciudadanos. Después de múltiples conflictos legales que condujeron a privar de sus tierras a grandes grupos indígenas, y aparte de algunos intentos del Estado por modificar la situación, especialmente a comienzos de los años 70, es sólo hacia fines de 1993 cuando se dicta y se comienza aplicar una nueva Ley Indígena. Esta contempla elementos para la recuperación de la identidad cultural de los Pueblos Indígenas. En virtud de esta ley se creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), organismo público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica, y cuya función es promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de los indígenas. Para cumplir con sus actividades, la CONADI cuenta con financiamiento proveniente de dos fondos especialmente orientados para tal objetivo.

Adicionalmente, se han creado fondos especiales cuyo objetivo es acudir en apoyo de aquellos grupos vulnerables. Entre estos se encuentran el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Fondo Nacional de la Discapacidad.

Por último, se han creado decretos y beneficios que establecen marcos institucionales y regulatorios, grupos de trabajo interministeriales y leyes orientadas a otorgar igualdad de derechos y mayores oportunidades.

La transformación de la política social en un instrumento de desarrollo, ha planteado el desafío de modernizar el diseño y la gestión de la acción pública social. Entre las reformas

que se han llevado a cabo en materia de modernización de la acción pública social destacan aquellas en las áreas de la coordinación interinstitucional, la descentralización, la focalización, la participación y la información.

Se creó el Ministerio de Planificación y Cooperación, a partir de lo que fuera la Oficina de Planificación Nacional, un organismo asesor del presidente de la República. Además de las labores de coordinador de las políticas sociales, evaluación de los proyectos de inversión del sector público y de los programas sociales, se encarga de coordinar los principales instrumentos utilizados para medir el impacto de dichas políticas: la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y la Ficha de Clasificación Social (CAS).

En el ámbito de la descentralización de la gestión estatal, se han impulsado diversos procesos orientados a una mayor equidad territorial, que han permitido, hacer más efectiva la coordinación pública interinstitucional, incentivar la participación ciudadana, así como crear espacios de colaboración pública-privada.

Como se puede apreciar de esta discusión, durante los noventa la expansión del gasto social ha ido acompañada de la creación de una institucionalidad que abarque una serie de comisiones, grupos de trabajo, y otros agentes, a cargo del desarrollo de una política social integral. Aún es temprano para realizar una evaluación efectiva de todas estas instituciones, y está fuera del propósito de este documento. En todo caso es innegable que para focalizar la política social y mejorar su calidad es necesario diseñar nuevas instituciones. Sin embargo, se han observado ciertas debilidades. Existen algunas dificultades en la operación de estas nuevas instituciones, debido a problemas de definición de roles, la relación que debe existir entre ellas, así como la relación entre ellas y el resto del gobierno. Temas como quién define las políticas que involucren gastos, bajo qué Ministerio se ubica la ejecución e implementación son algunos problemas que se han ido generando. Además se generan problemas en la medida que algunas instituciones pasan a ser una conquista de algún grupo de interés o partido político, con la consecuente desvirtuación de su objetivo esencial. En cierta medida Chile ya ha pasado por una etapa de creación de instituciones para perfeccionar la política social durante los noventa. El tema en la actualidad es cuáles de ellas deberían fortalecerse, cuáles rediseñar y finalmente cuáles eliminar. Es interesante destacar que, por ejemplo, el INJ ha estado bajo serios

cuestionamientos de eficacia, así como se ha decidido quitarle el nivel de Ministerio a MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional, ex Oficina de Planificación Nacional), algo que originalmente se consideró un fortalecimiento de la política social, pero en la actualidad aparece ser cuestionado incluso por el propio gobierno.

Además de la definición de grupos prioritarios a quienes focalizar la política social, se han orientado acciones al mejoramiento de la calidad de los servicios otorgados y a desarrollar nueva infraestructura social compatible con las crecientes necesidades de la población. Por su parte, el Gobierno ha establecido indicadores de gestión pública y desempeño. Estos indicadores pueden ser evaluados y analizados por cualquier persona u organización que así lo desee. Esto por un lado le da transparencia a la gestión del Gobierno y por otro permite la fiscalización y control por parte de entidades externas.

En relación a las coberturas de los servicios públicos, más allá de lograr la satisfacción de necesidades básicas a nivel agregado, se han estado implementando políticas que incrementan la cobertura de la mayoría de los servicios públicos y sociales, como ser ampliación de la cobertura en educación preescolar, media y superior, mejorar el acceso a la salud de la población en general y de los más pobres en particular, mejoramiento de la atención pública hospitalaria, mejorar la gestión e iniciar el desarrollo institucional del sector público de salud, ampliación y mejoramiento de la infraestructura pública, incremento de los subsidios habitacionales, los que habían quedado prácticamente congelados durante los años 80.³¹

En relación a la calidad y la eficiencia en la provisión de los servicios públicos, se han realizado diversas actividades para mejorarla. En el ámbito de la educación, el año 1996 marcó el inicio de la Reforma Educacional. Este programa pretende dar mayor efectividad a las políticas educacionales existentes, a través de dos acciones principales: la reforma curricular y la extensión horaria de la jornada escolar. Es claro que un mejor nivel de educación de la población más desposeída facilitaría el camino hacia la consecución de una mayor igualdad de oportunidades, aumentando sus posibilidades de inserción laboral y así logrando superar la pobreza.

En el campo de la salud, a mediados de los 90 se implementó el sistema de financiamiento

³¹ Para mayores detalles ver capítulos Salud y Educación.

de atención per-cápita para la atención primaria, en reemplazo del antiguo, caracterizado por un sistema de financiamiento basado solamente en el número de prestaciones otorgadas en un tiempo determinado. Es así, que mientras mayor el número de prestaciones facturadas por un servicio de salud, mayor la cantidad de recursos que recibía el servicio de salud. Este sistema no poseía ningún incentivo a la asignación eficiente de los recursos, significando para el Gobierno grandes pérdidas de recursos.

El nuevo sistema financia las atenciones de salud según la población inscrita en cada comuna, diferenciando estos pagos según el nivel de pobreza y el carácter urbano o rural de las comunas en que ellos se encuentran insertos. De esta manera, se busca hacer el sistema más equitativo, recibiendo las comunas rurales y las de mayor pobreza un pago mayor por persona. Por su parte, la libertad de elección por parte de los beneficiarios genera un incentivo a la competencia por la calidad de los servicios otorgados.

INFRAESTRUCTURA

El gran déficit en infraestructura que se venía arrastrando desde la década anterior, ha obligado a la autoridad a destinar una proporción de sus recursos para restablecer las necesidades acumuladas de una mejor calidad de servicios. Como se mencionó anteriormente el gasto en infraestructura ha sido una de las principales áreas para los continuos ajustes presupuestarios que Chile ha debido atravesar. Por su parte, la evidencia empírica muestra que ha habido un esfuerzo por mantener niveles de inversión pública que generen las condiciones necesarias para mantener un ritmo de crecimiento sostenido. Esto, sin restringir las posibilidades de financiamiento de la inversión privada y sin sacar recursos adicionales de la economía. Cifras elaboradas y publicadas por MIDEPLAN, a partir de los balances presupuestarios de las instituciones involucradas, muestran que la inversión pública total representó durante la segunda mitad de los ochenta, un 10% del gasto público total, incrementando progresivamente su participación hasta alcanzar un 16,8% en 1997.³² Entre 1990 y 1996, la inversión pública total se incrementó en un 177% en términos reales y en 374% en términos per-cápita, pasando de representar un gasto de

³² Incluye la inversión sectorial (ministerio de Obras Públicas, Empresas de Obras Sanitarias, Metro, Ministerio de Vivienda, Salud, Educación, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Programas Sociales, etc.).

US\$49 en 1990 a US\$173,1 en 1996.

La inversión en obras públicas se incrementó, entre 1990 y 1996, en 150% en términos reales, representando en 1997 un 5% del gasto público y un 1% del PIB.

Por su parte, la inversión en infraestructura educacional alcanzó en 1996 los US\$90 millones, seis veces superior a la gastada en 1989 y en salud. Esta bordeó los US\$126 millones.³³

DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización se inició ya durante los primeros años de la década de los 70, formando parte de un conjunto de medidas de política que apuntaban a desregular la economía, asignando un rol principal al mercado en la asignación de recursos y otorgar cada vez un menor rol al estado aumentando la participación del sector privado en la provisión de bienes públicos.

Chile se caracteriza por su amplia extensión territorial, lo que produce una gran diversidad regional. En este contexto, las políticas públicas reconocen que la descentralización y el desarrollo regional constituyen parte de la estrategia de desarrollo y de la consecución de objetivos centrales en el campo económico, social y político. A partir de información proporcionada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, los recursos asignados a los Fondos de Inversión de Decisión Regional, cuya administración y dirección directa recae sobre las autoridades regionales, se han incrementado en 600% entre 1990 y 1997, alcanzando un 27% de la inversión pública total. En total, los recursos administrados por las municipalidades se incrementaron en 130% real entre 1990 y 1996, sin embargo, su participación dentro del PIB se redujo de un 4,1% en 1990 a un 3% en 1996.

Existe en Chile un consenso generalizado en cuanto a la necesidad de un esquema de desarrollo descentralizado. Por tanto, se ha buscado desarrollar grados crecientes de equidad a través de todo el territorio nacional, enfatizando respuestas regionales y locales que permitan aliviar las situaciones de extrema pobreza, buscando integrar a todas las regiones al proceso de desarrollo económico y social del país, incentivando la participación

³³ Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

del sector privado y teniendo en cuenta las particulares condiciones de las zonas extremas y el desequilibrio interno en las diferentes regiones. Al igual que lo ocurrido con la creación de la nueva institucionalidad para la política social, aún es temprano para evaluar los mecanismos de incentivos y la institucionalidad para la regionalización, pero en la medida que la economía ha crecido, que gran cantidad de actividades se realizan en el centro, y la declinación de la actividad agrícola, nuevos problemas de desbalances regionales han ido emergendo.

La realidad chilena en la actualidad es la resultante de un conjunto de características territoriales, culturales, sociales, políticas y geográficas que han derivado en una estructura territorial muy desigual, la que se ha profundizado con la expansión que ha vivido la economía chilena, ya que ha tendido a favorecer sólo algunas regiones con mayores capacidades productivas. La existencia de zonas “menos tocadas por el crecimiento”, cuya expresión más visible es la pobreza, hace que los programas sociales tradicionales no resulten significativos para aliviar la grave situación de pobreza. Es en esta área donde las presiones por ayudas a las regiones existentes independiente de su grado de focalización, pueden transformarse en un mecanismo ineficiente de compensar el desequilibrio en el desarrollo regional, y ser más bien el resultado de las influencias de diversos grupos de presión.

Entre los desafíos de la autoridad está el de incorporar con más fuerza criterios territoriales en las distintas políticas, tanto en las de carácter global como en las de tipo sectorial. A este respecto, se han creado leyes que facilitan y apoyan la administración regional, facultando tanto a los gobiernos regionales como municipalidades de autonomía en la administración de sus recursos. Asimismo, se han hecho esfuerzos por mejorar la calidad de los profesionales, se han creado consejos regionales que permanentemente evalúan el desempeño de los gobiernos regionales.

A partir del año 1991 se incorporó el principio de equidad territorial en la administración del FNDR, con el objetivo de favorecer a las regiones más desposeídas.

En la consolidación de la institucionalidad creada, se ha buscado fortalecer el proceso de tal forma de asegurar la existencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades con

un accionar moderno, con competencias crecientes en materia de desarrollo y con capacidad para actuar eficaz y ágilmente en los ámbitos que le son propios, para lo cual, se ha establecido un programa gradual de transferencias de responsabilidades y recursos desde el nivel central al regional y comunal.

Por su parte, se facultó a las municipalidades a generar y administrar sus propios recursos, a través de los servicios que otorga y de la recolección de algunos impuestos, aunque de baja magnitud. Además, cuentan con la autonomía para administrar los recursos provenientes de fondos de inversión regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional - FNDR - , Inversión Sectorial de Asignación Regional - ISAR - , Fondo de Inversión Regional de Asignación Local - IRAL). Los Gobiernos Regionales cuentan con una serie de transferencias de recursos provenientes directamente del Gobierno Central, instrumentos financieros adicionales de carácter indirecto, todos establecidos por ley.

El financiamiento de las funciones municipales proviene de los recursos propios que el municipio obtiene a partir de la recaudación de impuestos locales - bienes raíces, patentes, permiso de circulación de vehículos - y de la tarificación de algunos servicios públicos locales. Una fracción de los ingresos provenientes de los impuestos locales se redistribuye desde los municipios ricos a los pobres a través del Fondo Común Municipal. La distribución del Fondo se realiza según criterios que abarcan, entre otros, el nivel de necesidades y el tamaño de la población. Las municipalidades tienen completa autonomía para administrar dichos recursos, los que forman parte de su presupuesto local.

La provisión de servicios sociales a nivel municipal es financiada por transferencias desde el nivel central, las cuales discriminan según la localización geográfica de la comuna (para el caso de la educación) o según el nivel de pobreza (para el caso de la salud). Estos recursos no aparecen en el presupuesto municipal y los gobiernos locales poseen escasa autonomía sobre su uso. A su vez, en los municipios recae la administración de establecimientos educacionales y consultorios de salud primaria, labores que conjugan características de bien público con elementos distributivos, son financiadas principalmente con fondos del gobierno central, así como también la construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias. Estos recursos no aparecen en el presupuesto municipal y los gobiernos locales poseen escasa autonomía sobre el uso de los fondos.

En relación a los programas sociales de tipo asistencial, éstos son financiados por el gobierno central e implementados por las municipalidades. Entre éstos se encuentra la entrega de subsidios monetarios y el consumo de agua potable. Las municipalidades deben, por su parte, identificar y seleccionar a los beneficiarios, ya que cuentan con ventajas comparativas por su cercanía a la población beneficiaria.

La realidad geográfica y las ventajas comparativas que presentan ciertas regiones, no han posibilitado un desarrollo parejo e igualitario. A nivel agregado, es la Región Metropolitana donde se encuentra un 25% de la población pobre. El 63% de la población pobre se encuentra concentrado en 4 de las 13 regiones del país.

Si hacemos un análisis comparativo por región, todas han reducido sus niveles de pobreza, aunque en distinta medida. Es así que por ejemplo la evolución en la disminución de la pobreza regional va desde una caída de un 19,1% en la IX Región a una disminución de un 55,5% en la XII Región entre los años 1990 y 1996.

Según Larrañaga (1995), el esquema de descentralización territorial basado en la administración municipal ha sido bien diseñado y provee ganancias potenciales en relación al sistema centralizado anterior. No obstante, se debe considerar que se trata de un proceso en fase de desarrollo y que ha estado sujeto a importantes limitaciones. Asimismo, concluye que dada la realidad chilena, el proceso de descentralización no habría surtido efecto en términos de eficiencia y equidad de no haber mediado un esfuerzo fiscal centralizado, a pesar de la función redistributiva que cumple el FCM (Fondo Común Municipal).

Por su parte, en relación a la provisión de las principales funciones sociales, educación y salud, concluye que la distribución de recursos para financiar la educación municipalizada sigue un patrón relativamente igualitario entre las diversas comunas. Respecto de la provisión de los servicios de salud no se extraen conclusiones en relación al sistema actual de financiamiento, basado en un sistema de pago per-cápita (se explica más adelante). En estricto rigor, éste debería apuntar a mejorar la distribución de los ingresos.

En cuanto a las deficiencias del sistema, éste apunta a la falta de relación entre los ingresos generados por el municipio y el ingreso de los hogares de la comuna. La no existencia de una relación directa entre la capacidad de pago de los habitantes de una comuna y los

ingresos municipales muestra que los ingresos comunales no reflejarían adecuadamente la capacidad de pago de sus habitantes. Ello es negativo desde una perspectiva tanto de equidad como de eficiencia, sugiriendo que el sistema de ingresos municipales es inadecuado, y entrando a cuestionar la función redistributiva del Fondo Común Municipal (basada en los propios ingresos municipales).

C. EVOLUCIÓN PRINCIPALES FUNCIONES SOCIALES

Ante la magnitud del déficit social heredado se propuso reforzar sustancialmente la debilitada acción pública en el área social. Con este objeto, se consideró necesario incrementar significativamente la cantidad de recursos asignados a las funciones sociales sin perder de vista el objetivo de estabilidad. De ahí, por ejemplo, la reforma tributaria de principios de los noventa.

La creciente importancia que se le ha asignado al gasto social en Chile como herramienta adicional al crecimiento para alcanzar niveles de desarrollo y equidad elevados, se refleja en que en la actualidad éste representa un 67% del gasto total del Gobierno sin intereses y un 65,7% del gasto total. El cuadro 11 muestra que la participación del gasto social ha sido creciente en el tiempo, a pesar que la participación del gasto público como porcentaje del PIB se ha mantenido relativamente constante, alrededor de un 21% del PIB. Esto se debe principalmente al espacio que le ha dejado el pago de intereses de la deuda pública, que alcanzó su mayor participación el año 1991, representando un 10% del gasto público. A partir de entonces esta partida se ha reducido abruptamente, llegando a representar, en el año 1997, solamente un 2% del gasto total.

Por su parte, las funciones generales, particularmente el gasto en defensa ha logrado reducir su participación dentro del gasto total. Aunque no tan drásticamente, el gasto en defensa del gobierno central³⁴ redujo su participación de un 10,4% en 1990 a un 8,2% del gasto público en 1997.

Tal como muestra la figura 6, el gasto social per-cápita luego de venir cayendo durante los años 80, presenta un significativo incremento a partir del año 90, alcanzando un

³⁴ Es preciso señalar que el sector Defensa tiene otras fuentes de ingresos fijadas por ley, como ser el traspaso del 10% de las ventas de la Empresa Nacional del Cobre (CODELCO).

crecimiento real de 57%. No obstante, éste ha crecido en menor medida que las funciones sociales de educación y salud, principalmente debido a la alta participación que tiene el componente previsional dentro del gasto social (aproximadamente un 40%) y que ha presentado una evolución mucho más estable durante este período. Aunque la gran mayoría de los cotizantes del sistema de seguridad social antiguo hayan traspasado los montos de sus cotizaciones a los fondos de capitalización individual, administrados en forma privada, el Estado mantiene una gran deuda con sus antiguos afiliados,³⁵ así como también se ha hecho cargo de todos aquellos que no pudieron cumplir las condiciones mínimas requeridas para poder acceder a una pensión - trabajos informales, salarios mínimos - , proporcionando pensiones asistenciales, de viudez, etc.

Por esta razón, a pesar que su participación ha disminuido desde niveles de 55% en el año 1980 (ver figura 7), el componente previsión aún tiene una alta participación dentro del gasto social.

No ocurre lo mismo con el resto de las funciones sociales. Tomando nuevamente el período 90-97, el mayor incremento real en términos per-cápita ha sido el gasto en educación, que ha crecido un 90%. Esto se debe fundamentalmente a la prioridad que ha tenido la educación durante los últimos 10 años. Esta visión se funda, de acuerdo a lo expuesto en discursos oficiales, en la convicción que el sistema educacional y la capacitación son los instrumentos más eficaces para contribuir tanto al crecimiento económico como al desarrollo social. La educación es considerada como una función con impacto directo en el desarrollo económico que al mismo tiempo, constituye uno de los principales instrumentos para que la gente pobre pueda dejar esa condición.

De esta forma, el gasto del gobierno central en educación se ha incrementado en 112% entre los años 1990 y 1997, representando en este último un 3,3% del PIB. Esto se basa principalmente en la idea de promover una formación general de calidad similar para todos. Para tal efecto, se han implementado una serie de programas y reformas. Dentro de ellos, el principal ha sido la Reforma Educacional, iniciada en 1996, que ha significado la ampliación de la jornada escolar, cambios en los programas de enseñanza,

³⁵ A los jubilados se les congelaron por ley los montos de sus pensiones el año 1985, debido a la carencia de fondos fiscales por la fuerte recesión económica que estaba viviendo el país. A partir de entonces, las pensiones sólo eran reajustadas una vez que la inflación acumulaba un alza de 15%, lo que en muchos casos implicaba que los jubilados debían esperar más de un año sus reajustes (MIDEPLAN, 1996).

perfeccionamiento y capacitación de los docentes, etc. La Reforma Educacional y los otros programas de mejoramiento de la calidad de la educación implementados durante los dos últimos años han significado pasar de representar un 2,9% del PIB en 1995 a un 3,3% en 1997 (para una descripción más detallada del sistema educacional ver sección sobre educación).

El sector salud también ha experimentado un crecimiento acelerado. En efecto, éste ha crecido entre 1990 y 1997, en 104% real y, tal como muestra la figura 6, un 83% real en términos per-cápita. Esto principalmente debido a la deteriorada situación en que se encontraba tanto la infraestructura física como los equipos médicos. Una clara muestra del déficit en que se encontraba el sector hacia el año 1990 se refleja en el notorio incremento de la inversión en el sector. Hacia fines de 1998 ésta habrá crecido en términos reales en un 360%.³⁶

Paralelamente, se observaba en casi todos los servicios insuficiencia de recursos humanos y personal con bajas remuneraciones. En este sentido, se definieron políticas orientadas a mejorar el acceso de la población a la salud, resolver la crisis hospitalaria, fortalecer la capacidad institucional y reforzar la atención primaria. En este sentido, el ítem bienes y servicios de consumo, que incluye, entre otros, atención primaria, farmacia, materiales clínicos, alimentación y programas especiales (reducción listas de espera, prestaciones complejas, atención adulto mayor), se habrá incrementado hacia fines de 1998 en 102,5% en términos reales.

El sector salud constituye hoy en día el segundo en importancia después del sector educación (sin considerar el gasto previsional), representando un 18% del gasto social y un 2,5% del PIB.

En relación al saneamiento básico, Chile se encuentra en una situación bastante favorable, con una disponibilidad de agua potable a nivel urbano de 99,3% y a nivel general de 91,6%. Asimismo, un 91% de la población urbana dispone de alcantarillado. Se espera que hacia el año 2000 el 100% de la población rural disponga de agua potable.³⁷

El caso chileno tiene la particularidad de que su principal necesidad básica insatisfecha la

³⁶ Información proporcionada por la Dirección de Presupuestos, que incluye el recorte presupuestario realizado producto del ajuste iniciado a principios de año para atenuar el impacto de la crisis asiática.

³⁷ Se hace referencia a población rural concentrada, que incluye localidades de más de 500 habitantes.

constituye el hacinamiento. En el año 1994, un 15,6% de la población vivía en condiciones de hacinamiento³⁸. A pesar de haber evolucionado favorablemente con respecto a las condiciones existentes al principio de la década (23% de la población), se reconoce que aún resta mucho por hacer en este campo. Para eso, el Ministerio de la Vivienda ha implementado una serie de instrumentos y subsidios, que permitan a la población tanto rural como urbana de menores recursos acceder a diversos tipos de soluciones habitacionales.

En general la política habitacional incorpora además otros servicios asociados con el mejoramiento del barrio y el habitat general: servicios básicos, pavimentación, áreas verdes, equipamiento, accesibilidad, etc., los cuales forman parte fundamental de las condiciones de habitabilidad y calidad de vida.

El déficit habitacional en Chile es cuantioso, y afecta, aproximadamente, al 25% de la población. A partir de lo anterior, si bien la política habitacional no ha sido prioritaria, ha significado un incremento de recursos, entre 1990 y 1997 de 68,2% real, llegando a significar un 8% del gasto social y un 1,1% del PIB. De acuerdo al discurso oficial, se han construido tantas viviendas como las construidas durante el régimen militar.

D. INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL 1996

A la hora de evaluar el impacto de la política social, es fundamental hacer un análisis de la incidencia que éste ha tenido al interior de los distintos quintiles de ingreso, con el fin de poder dilucidar si realmente los mayores recursos han sido focalizados en las personas que más lo necesitan. A partir de los resultados de la CASEN³⁹ 96 es posible identificar el grado de focalización que ha tenido el gasto social. Esto se puede observar en el cuadro 12 y el cuadro 13. Se observa que toda la red social representa un 37% del ingreso total per cápita del primer quintil de ingresos. Por su parte se observa que la importancia disminuye a medida que aumenta el nivel de ingreso autónomo. Dentro de los principales subsidios es posible distinguir las atenciones en salud y la educación básica, representando para el

³⁸ Se ha definido hacinamiento el que 3 o más personas duerman en una misma habitación en las zonas urbanas y 4 o más en las zonas rurales (sin incluir baños y cocina).

³⁹ Tal como se mencionó anteriormente, la CASEN constituye la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica de los hogares, realizada cada 2 años y coordinada por el Ministerio de Planificación y

primer quintil un 13,6% y un 18% respectivamente.

En relación a la focalización de la política social, el 65,6% de los recursos llega al 40% más pobre de la población, en tanto que los subsidios monetarios se focalizan en un 62,9% dentro del mismo grupo. Es interesante notar, que dicha focalización de recursos (visible en cada uno de los programas sociales) ha permitido mejorar significativamente la distribución de ingresos. En efecto al considerar el impacto del gasto social y de los subsidios monetarios, la razón entre el ingreso promedio del último quintil y el primero se reduce de 19,7 veces a 11,4. Sin embargo, un reciente estudio de Contreras y Millán (1998), muestra que si bien la focalización mejora la distribución del ingreso agregada, la dispersión regional la mantiene, lo que sugeriría que mayores esfuerzos de focalización podrían apuntar a corregir inequidades regionales.

E. GASTO EN SERVICIOS SOCIALES BASICOS

En el cuadro 14 se encuentra el detalle del gasto en servicios sociales básicos en Chile desde 1987, aunque la información más completa se encuentra desde 1990. Respecto de su participación se observa claramente que el gasto en educación primaria es el más importante, cubriendo en 1996 el 90% del gasto total, participación que se ha mantenido relativamente constante desde 1990. Desde 1990 el gasto en servicios sociales básicos ha aumentado en un 108% en total, lo que representa un aumento de un 11% por año, superior en más de tres puntos porcentuales al crecimiento del PIB.

Con la información incompleta disponible para 1987-90 se puede apreciar que durante dicho período el gasto se mantuvo más o menos estable en términos reales. Al menos en educación y en inversión en agua potable rural no cambiaron de manera importante sino hasta los noventa. Por supuesto que esto no es el resultado de que el problema estaba resuelto, ya que al menos en estas dos categorías ha habido una expansión muy significativa. Algo similar ocurre con el gasto en salud primaria, pero con los datos a partir de 1989.

El único programa que mantuvo un aumento relativamente importante, aunque su participación en el presupuesto es menor, corresponde al programa de alimentación

complementaria, el que aumentó en un 48% entre 1987 y 1991, y después se ha mantenido relativamente estable e incluso ha decrecido.

Con respecto a la importancia del gasto social en servicios sociales básicos, el cuadro muestra que como porcentaje del gasto social o del gasto total del gobierno éste ha estado creciendo su participación. En 1997, el gasto en SSB llegó a representar un 16,1% del gasto social y un 10,8% del gasto total. Sin embargo, su participación es constante cuando se le compara con el gasto social neto de previsión, porcentaje que en 1990 alcanzó un nivel muy alto. Esto indica esencialmente que el gasto social en servicios básicos se ha estado expandiendo en forma pareja al resto del gasto social en la economía chilena durante la década de los noventa.

IV. CONCLUSIONES

Chile ha alcanzado un nivel elevado de satisfacción de necesidades básicas. La cobertura de educación básica llega a un 98%, la mortalidad infantil ha descendido de 33 por mil nacidos en 1980 a 11 en 1995, y la desnutrición en niños menores de 6 años es de 3,8%. De acuerdo a las cifras más recientes, un 16% de la población vive en condiciones de hacinamiento, un 4% sin agua potable, un 9% sin alcantarillado y menos del 1% sin alumbrado eléctrico. Hace 20 años atrás, y como se muestra en este estudio, todos estos indicadores eran muy deficitarios. Asimismo ha habido una importante reducción de la pobreza, la que se cayó de 45% de la población a 23% en 1996. Por su parte, la extrema pobreza se ha reducido de 17% a 6% en igual período.

Estos buenos indicadores han sido el resultado de una combinación de factores, entre los cuales cabe destacar:

- Focalización de la política social en los sectores que exhiben mayores necesidades. En el sector educacional, por ejemplo, se ha dado prioridad a la educación básica y pre-básica. En salud se han concentrado recursos en las funciones preventivas y de salud primaria.
- Acelerada expansión del gasto social, y en particular el gasto social en servicios sociales básicos. El gasto social en los años 90 ha crecido un 57% en términos reales, y

en salud y educación la expansión del gasto supera el 90%. Esto ha resultado en un importante aumento del gasto social como porcentaje del PIB. El gasto social en servicios sociales básicos ha aumentado también en relación al gasto social.

- Un acelerado proceso de crecimiento económico, que entre 1987 y 1997 significó un aumento del PIB per cápita de 6,1% por año. Las reformas estructurales iniciadas en los 70 (en particular la apertura al exterior), la efectividad de la política social, el positivo ambiente generado con la transición democrática, y la estabilidad macroeconómica han sido factores fundamentales para estos logros. En el contexto de este estudio es necesario destacar las saludables cuentas fiscales, que desde 1987 han mostrado persistentes superávits a nivel global.

Una primera interrogante que surge del análisis es si se debería expandir el gasto en servicios sociales básicos. Dados los niveles de satisfacción de necesidades básicas alcanzados por Chile, parece que ésta no es el área más prioritaria de gasto social. El gasto en servicios sociales básicos es el 2% del PIB y 10% del gasto del gobierno total. Aún existen otras áreas que requerirían de aumentos del gasto, sin embargo hoy día se hace más importante preocuparse de la calidad del gasto y de la orientación institucional para la efectividad de la política social. Durante los 90 se crearon una serie de instituciones para incorporar nuevos grupos a los objetivos de focalización de la política social. Aún no se puede dar una respuesta concluyente, pero claramente algunas decisiones se comienzan a revertir. Es así como la elevación a rango de Ministerio de MIDEPLAN ha sido cuestionada por el gobierno, o las dificultades en CONADI, a cargo de temas indígenas, muestran que es necesario revisar y corregir ciertos aspectos del diseño institucional de las políticas sociales.

Asimismo, a pesar de la fuerte expansión del gasto en los sectores educación y salud, aún quedan problemas pendientes. En el ámbito educacional existe un desafío pendiente en materia de educación pre-escolar, que dadas las restricciones actuales de recursos, no se podrá abordar en el corto plazo. Los esfuerzos en educación primaria y secundaria también han repercutido en menor atención a la educación superior, la que en Chile ha sido un vehículo de movilidad social, especialmente para los estratos de ingreso medio. Existen subsidios onerosos para algunos sectores, así como dificultades para conseguir financiamiento para otros.

En materia de salud existen buenos índices, pero serios problemas de diseño. Existe un sistema privado para sectores de altos ingresos y bajo riesgo. Existe una multiplicidad de planes y falta de transparencia en la información, así como debilidades en materia de salud preventiva. Por otro lado, el sistema público tiene excesos de demanda, ya sea por problemas de gestión como de financiamiento. El sistema de salud público hace un buen esfuerzo en materia de prevención, pero escaso en materia de rehabilitación. Existe la convicción generalizada que es necesario reformar el sistema de salud para enfrentar los nuevos problemas, de una población que además envejece, así como corregir distorsiones que se han producido en el sistema actual.

El gasto público debe continuar con esfuerzos de mejorar la focalización. Las ineficiencias en el sistema de salud, así como inequidades en el financiamiento de la educación superior requieren de nuevas políticas. En general es importante la incorporación del gasto privado en la solución de problemas sociales. Asimismo, los esfuerzos para que haya mecanismos de copago en los servicios públicos debería ayudar a reducir la presión presupuestaria y mejorar la focalización. Otro desafío que se va manifestando son las presiones salariales en los sectores de educación y salud, en donde el mayor gasto y las reformas al sistema van usualmente acompañados de presiones salariales de los trabajadores de dichos sectores. Esto puede amenazar los esfuerzos por seguir mejorando el sistema educacional y de salud por el escalamiento de costos que esto puede significar. Es posible, sin embargo, mejorar las remuneraciones, pero en un esquema de premios por desempeño, creando incentivos por el lado de la oferta. El SNED (Sistema Nacional de Desempeño de los establecimientos Educacionales) es un buen ejemplo, en el cual se premia al conjunto de los profesores por los progresos en el rendimiento de su establecimiento educacional. Asimismo, en el sector salud se está proponiendo una modificación al estatuto de atención primaria de salud (ley 19.378), la cual tiene por objetivo establecer una asignación de mérito orientada a premiar a los funcionarios que sean evaluados positivamente por su desempeño para mejorar la calidad de los servicios en que laboran. Es un estímulo destinado a que se brinde mejor atención a los beneficiarios del sistema.

Ha habido avances en materia de descentralización de la política social, pero aún falta para mejorar la atención y las necesidades específicas de los usuarios. En el caso educacional, por ejemplo, es necesario mayor participación de los padres y las comunidades en el

rendimiento y funcionamiento de los establecimientos. Se requiere de mayor “accountability” a los clientes del sistema.

En definitiva, Chile es un buen ejemplo de éxito en política social y progreso económico global. Todo esto se ha dado en un contexto de solidez presupuestaria. Sin embargo, Chile también muestra nuevos desafíos en materia social. No hay evidencia que se requiere de una expansión general del gasto social--aunque está sea financiada--, como si era evidente a principios de los 90. Lo que hoy se requiere más bien es la identificación y solución integral (presupuestaria e institucional) de algunos problemas más concretos y que empiezan a surgir como resultado del mismo proceso de desarrollo y la necesidad de incorporar a la mayor parte de la población a los beneficios de este progreso. Es así como en salud o educación las nuevas demandas son más difíciles de satisfacer y no basta con simples aumentos de gasto sino que se requiere de nuevos diseños de las políticas sectoriales.

Referencias Bibliográficas

Altimir, O. 1979. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina". Naciones Unidas. *Cuadernos de la CEPAL*, 27.

Anríquez, G., K.Cowan y J. De Gregorio. 1997. "Poverty and Macroeconomic Policies: Chile 1987-94". Prepared for the UNDP-IDB-CEPAL project on Poverty Alleviation and Social Development.

Arellano, J.P. y M.Marfán. 1987. "25 años de Política Fiscal en Chile", *Colección de Estudios CIEPLAN*, 21.

Banco Mundial. 1997. *Chile - Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: 1987-1995*. Report No. 16377-CH.

Beyer, H. 1997. "Distribución del Ingreso: Antecedentes para la Discusión". *Estudios Públicos*, 65.

Contreras, D. 1995. "Poverty Measures, Robustness of Poverty Profiles, Welfare and Targeting: Evidence from Chile." UCLA, mimeo.

Contreras, D. e I. Millán 1998, "Incidencia del Gasto Social y Distribución del Ingreso", Universidad de Chile, mimeo.

Cowan, K. y J. De Gregorio. 1997. "Exchange Rate Policies and Capital Account Management: Chile in the 1990s".

Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Social, 1995. Chile: Informe Nacional.

De Gregorio, J and O.Landerretche. 1997. "Equidad, Distribución y Desarrollo Integrador". En Cortazar, R. y J.Vial eds., *Construyendo Opciones - Propuestas Económicas y Sociales Para el Cambio de Siglo*. CIEPLAN, Dolmen Ediciones.

De Gregorio, J. 1997. "Crecimiento Potencial en Chile: Una Síntesis". En F.Morandé y R.Vergara eds., *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*. Centro de Estudios Públicos e ILADES, Santiago.

Deininger, K y L.Squire. 1995. "Inequality and Growth: Results from a new Data Set". World Bank, mimeo.

Diamond, P. y S. Valdés. 1994. "Social Security Reforms". En P. Bosworth, R.Dornbusch and R. Labán eds., *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Dornbusch, R., I. Goldfajn and R.Valdés. 1995. "Currency Crises and Collapses." *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:1995.

Edwards, S. 1995. *Crisis and Reform in Latin America - From Despair to Hope*. World Bank, Oxford University Press. Pp. 183-191.

Engel, E., A. Galetovic and C.Raddatz. 1997. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic". Por aparecer, *Journal of Development Economics*.

Espinoza J. y M.Marcel. 1994. "Decentralización Fiscal: El Caso de Chile". Proyecto Regional de Decentralización Fiscal, CEPAL-GTZ.

Larraín, F. and M.Selowsky. 1991. *The Public Sector and the Latin American Crisis*. International Center for Economic Growth, ICS Press.

Larrañaga, O. 1995. "Descentralización y Equidad: El Caso de los Servicios Sociales en Chile", Serie de Investigación Y-84, Programa de postgrado en Economía, Ilades/Georgetown University.

Marcel, M. 1995. "*Gobernabilidad Fiscal, Presupuestos y Finanzas Públicas: Un Estudio a Partir de la Experiencia Chilena*".

Marcel, M y A.Solimano. "The Distribution of Income and Economic Adjustment". En P. Bosworth, R.Dornbusch and R. Labán eds., *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*. The Brookings Institution, Washington D.C.

Marfán, M. 1984. "Una Evaluación de la Nueva Reforma Tributaria". *Colección Estudios CIEPLAN*, 13.

Marfán, M. 1998. "El Financiamiento Fiscal en los años 90". In Cortazar, R. y J.Vial eds., *Construyendo Opciones - Propuestas Económicas y Sociales Para el Cambio de Siglo*. CIEPLAN, Dolmen Ediciones.

Meller, P. 1992. *Adjustment and Equity in Chile*. OECD, Paris.

MIDEPLAN. 1997. "Población y Necesidades Básicas en Chile: 1982 - 1994".

MIDEPLAN: Compendio de Estadísticas Regionales, División de Planificación Regional, Documentos Regionales N°39, Santiago, noviembre de 1997.

MIDEPLAN: Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1990 - 1996, Documentos Regionales N°38, Santiago, octubre de 1997.

MINEDUC: Compendio de Información Estadística, Ministerio de Educación, 1996.

Perez, F. 1988. "El Sistema Financiero: Un Mercado Peculiar", en F.Larraín ed., *Desarrollo Economico en Democracia*, Ediciones Universidad Católica de Chile.

Raczynski, D. 1994. "Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Chile: Balance y Desafíos". *Colección Estudios CIEPLAN*. 39.

Raczynski, D. 1998. "Para Combatir la Pobreza en Chile: Esfuerzos del Pasado y Desafíos del Presente". En Cortazar, R. y J.Vial eds., *Construyendo Opciones - Propuestas Económicas y Sociales Para el Cambio de Siglo*. CIEPLAN, Dolmen Ediciones.

Roldos, J. 1997. "El Crecimiento del Producto Potencial en Mercados Emergentes: El Caso de Chile". En F.Morandé y R.Vergara eds., *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*. Centro de Estudios Públicos e ILADES, Santiago.

Schkolnik, M.P. 1991. "Evolución de las Políticas Sociales en Chile: 1920-1991".
Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

Cuadro 1

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

| | | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Prom. 87-97 |
|-------------------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| PIB per-cápita | (US\$) | 2546 | 2968 | 2180 | 1743 | 1669 | 1368 | 1447 | 1662 | 1907 | 2138 | 2315 | 2601 | 3092 | 3229 | 3639 | 4589 | 4800 | 5270 | 3204 |
| Crec. PIB | (var. % anual) | 7.7 | 6.7 | -13.4 | -3.5 | 6.1 | 3.5 | 5.6 | 6.6 | 7.3 | 10.6 | 3.7 | 8.0 | 12.3 | 7.0 | 5.7 | 10.6 | 7.4 | 7.1 | 7.8 |
| Crec. PIB per-cápita | (var. % anual) | 6.1 | 5.1 | -14.7 | -5.0 | 4.4 | 1.8 | 3.9 | 4.8 | 5.5 | 8.7 | 2.0 | 6.2 | 10.4 | 5.2 | 4.0 | 8.9 | 5.8 | 5.6 | 6.1 |
| Inflación | (dic-dic) | 31.2 | 9.5 | 20.7 | 23.1 | 23.0 | 26.4 | 17.4 | 21.5 | 12.7 | 21.4 | 27.3 | 18.7 | 12.7 | 12.2 | 8.9 | 8.2 | 6.6 | 6.0 | 14.0 |
| Desempleo | (%) | 13.1 | 12.2 | 19.3 | 20.5 | 17.1 | 14.5 | 12.1 | 10.9 | 9.7 | 7.9 | 7.8 | 8.2 | 6.7 | 6.6 | 7.8 | 7.3 | 6.3 | 6.1 | 7.8 |
| Gasto Total Gobierno | (% PIB) | 27.2 | 29.7 | 39.5 | 32.1 | 33.5 | 32.8 | 29.6 | 25.5 | 23.9 | 22.2 | 21.0 | 21.7 | 21.6 | 22.0 | 21.6 | 20.3 | 21.5 | 21.4 | 22.1 |
| Superávit Fiscal | (% PIB) | 6.1 | 2.8 | -3.4 | -2.6 | -2.9 | -3.7 | -0.8 | 1.9 | 1.0 | 1.5 | 0.8 | 1.5 | 2.3 | 2.0 | 1.7 | 2.6 | 2.3 | 1.9 | 1.8 |
| Ahorro Fiscal | (% PIB) | 8.8 | 5.2 | -3.0 | -2.3 | -1.2 | 0.4 | 1.4 | 3.0 | 2.3 | 3.1 | 2.5 | 3.6 | 5.0 | 4.9 | 4.9 | 5.4 | 5.8 | 5.5 | 4.2 |
| Ahorro Nacional Bruto | (% PIB) | 13.5 | 8.0 | 2.1 | 4.3 | 2.8 | 7.8 | 11.5 | 17.3 | 22.3 | 23.3 | 23.2 | 22.3 | 21.5 | 20.9 | 21.1 | 23.8 | 20.8 | 21.4 | 21.6 |
| Inver. Capital Fijo | (% PIB real) | 20.9 | 23.2 | 15.8 | 13.7 | 16.3 | 17.7 | 17.1 | 19.6 | 20.8 | 24.5 | 24.2 | 22.4 | 24.7 | 27.2 | 27.4 | 30.6 | 31.2 | 33.0 | 26.0 |
| Inversión Geog. Bruta | (% PIB real) | 26.8 | 32.6 | 37.4 | 20.3 | 14.3 | 21.2 | 18.7 | 18.9 | 22.5 | 23.4 | 26.8 | 27.2 | 25.4 | 27.5 | 31.1 | 29.7 | 36.0 | 36.1 | 27.7 |
| Saldo Cuenta Corriente | (% PIB) | -6.9 | -14.1 | -9.2 | -5.5 | -10.7 | -8.6 | -6.7 | -3.9 | -1.0 | -2.5 | -1.6 | -0.3 | -2.3 | -5.7 | -3.3 | -2.1 | -5.4 | -5.3 | -3.0 |
| Balanza Comercial | (% PIB) | -2.7 | -8.0 | 0.3 | 4.8 | 1.8 | 5.2 | 6.2 | 5.9 | 9.2 | 5.7 | 4.4 | 4.6 | 1.8 | -2.2 | 1.4 | 2.3 | -1.6 | -1.7 | 2.7 |
| Export. + Import. | (% PIB) | 35.9 | 30.8 | 29.3 | 32.8 | 35.1 | 41.0 | 41.2 | 44.5 | 49.2 | 52.9 | 50.8 | 47.0 | 45.9 | 43.6 | 44.2 | 47.2 | 46.1 | 45.6 | 47.0 |
| Exportaciones | (MM US\$) | 4705 | 3836 | 3706 | 3831 | 3651 | 3804 | 4199 | 5224 | 7052 | 8080 | 8373 | 8942 | 10007 | 9199 | 11604 | 16137 | 15405 | 16923 | 10631 |
| Quantum de Export. | (1990=100) | 50.3 | 48.5 | 55.2 | 58.2 | 58.1 | 66.0 | 71.1 | 74.9 | 80.4 | 89.7 | 100.0 | 109.9 | 128.2 | 132.4 | 147.1 | 158.5 | 185.8 | 205.9 | 128.4 |
| Quantum de Export. | (%) | | -3.4 | 13.7 | 5.4 | -0.1 | 13.4 | 7.7 | 5.4 | 7.4 | 11.5 | 11.5 | 9.9 | 16.7 | 3.3 | 11.1 | 7.7 | 17.2 | 10.8 | 10.9 |
| Importaciones | (MM US\$) | 5469 | 6513 | 3643 | 2845 | 3288 | 2955 | 3099 | 3994 | 4833 | 6502 | 7037 | 7354 | 9237 | 10181 | 10879 | 14655 | 16510 | 18218 | 9945 |
| Quantum de Import. | (1990=100) | 70.2 | 85.0 | 53.7 | 46.4 | 53.7 | 46.5 | 53.6 | 63.5 | 74.5 | 96.9 | 100.0 | 107.7 | 136.6 | 153.7 | 163.3 | 203.6 | 226.2 | 261.8 | 144.3 |
| Quantum de Import. | (%) | | 21.0 | -36.8 | -13.5 | 15.6 | -13.4 | 15.2 | 18.4 | 17.5 | 30.0 | 3.2 | 7.7 | 26.8 | 12.5 | 6.2 | 24.7 | 11.1 | 15.7 | 13.8 |
| Tipo de Cambio Real | (1986=100) | 60.8 | 52.9 | 59.0 | 70.8 | 74.0 | 90.9 | 100.0 | 104.3 | 111.2 | 108.6 | 112.8 | 106.4 | 97.6 | 96.9 | 94.2 | 88.9 | 84.7 | 78.2 | 98.5 |
| Tipo de Cambio Real | (%) | | -13.0 | 11.5 | 20.1 | 4.5 | 22.8 | 10.1 | 4.3 | 6.6 | -2.3 | 3.8 | -5.6 | -8.3 | -0.8 | -2.7 | -5.7 | -4.8 | -7.7 | 1.6 |
| Productividad Media | (var. % anual) | 2.9 | 2.5 | -7.7 | -6.0 | -0.8 | -2.1 | 0.3 | 2.7 | 1.4 | 4.7 | 1.4 | 6.3 | 7.4 | 1.2 | 4.8 | 9.3 | 5.6 | 5.1 | 4.5 |
| Salarios Reales | (var. % anual) | 8.8 | 8.9 | -0.2 | -10.6 | 0.1 | -4.3 | 2.1 | -0.2 | 6.7 | 1.8 | 1.8 | 4.9 | 4.5 | 3.3 | 4.8 | 4.4 | 4.1 | 2.4 | 3.5 |
| Empleo | (var. % anual) | 4.7 | 4.0 | -6.2 | 2.7 | 7.0 | 5.7 | 5.3 | 3.8 | 5.8 | 5.5 | 2.2 | 1.5 | 4.6 | 5.7 | 0.9 | 1.2 | 1.7 | 1.9 | 3.2 |
| Térm. de Intercambio | (1980=100) | 100.0 | 84.3 | 80.3 | 87.3 | 83.1 | 77.2 | 85.8 | 89.4 | 108.5 | 107.0 | 95.9 | 95.4 | 94.5 | 86.2 | 97.7 | 116.0 | 94.4 | 98.3 | 98.5 |

FUENTE: Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas y estimaciones propias.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DEL INGRESO MONETRARIO

| Decil ingreso autónomo | 1987 | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,4 |
| 2 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,8 | 2,7 |
| 3 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,6 | 3,6 |
| 4 | 4,3 | 4,5 | 4,7 | 4,6 | 4,6 |
| 5 | 5,4 | 5,4 | 5,6 | 5,6 | 5,5 |
| 6 | 6,3 | 6,9 | 6,6 | 6,4 | 6,4 |
| 7 | 8,1 | 7,8 | 8 | 8 | 8,1 |
| 8 | 10,9 | 10,3 | 10,4 | 10,5 | 11 |
| 9 | 15,9 | 15,1 | 14,7 | 15,3 | 15,4 |
| 10 | 41,3 | 41,8 | 41,6 | 41,6 | 41,3 |
| RAZ 20/20 | 13,3 | 12,9 | 12,2 | 13,2 | 13,8 |
| RAZ 10/10 | 27,5 | 26,1 | 24,5 | 27,7 | 29,5 |
| GINI (1987=100) | 100,0 | 99,1 | 97,6 | 99,4 | 99,7 |
| GINI Distribución del Ingreso del Trabajo** | 0,576 | 0,539 | 0,474 | 0,459 | 0,454 |

NOTA: Ingreso Monetario = ingreso autónomo + subsidios monetarios.

Fuente: MIDEPLAN, CASEN surveys 1987 to 1996.

** World Bank (1997). Distribución salarial Región Metropolitana.

Cuadro 3

**COMPARACION INTERNACIONAL DE DISTRIBUCION DEL INGRESO
(Coeficientes GINI promedio)**

| Region | 1980s | 1990s |
|---------------------------------|--------------|--------------|
| Europa del Este | 24,99 | 28,21 |
| OECD e ingreso alto | 32,63 | 35,21 |
| Asia del Sur | 35,08 | 31,1 |
| Asia pacífico y sudeste de Asia | 35,64 | 36,91 |
| Medio Oriente | 40,98 | 40,29 |
| África sub-sahara | 41,4 | 49,03 |
| América Latina | 51,62 | 47,26 |
| CHILE | 55,37 | 55,13 |

SOURCE: Deininger and Squire (1995). para Chile, World Bank (1997).

Cuadro 4

INDICADORES DE BIENESTAR Y CALIDAD DE VIDA

| | Generales | | | | Niños | | |
|------|--------------------------------|----------------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| | Tasa Bruta de Natalidad (1) | Esperanza de Vida al Nacer | | Tasa Mortalidad Total (2) | Crecimiento Población | Tasa Mortalidad Infantil (3) | Desnutrición (menores de 6 años) % |
| | | Hombres (años) | Mujeres (años) | | | | |
| 1960 | 37,5 | 55,3 | 61,0 | 12,5 | 2.4 (a) | 120 | |
| 1970 | 26,4 | 60,0 | 66,5 | 8,7 | 2.0 (a) | 82 | 16 (+) |
| 1980 | 22,2 | 67,4(*) | 74,2(*) | 6,6 | 1,5 | 33,0 | 11,5 |
| 1981 | 23,4 | | | 6,2 | 1,5 | 27,0 | 9,9 |
| 1982 | 23,9 | | | 6,1 | 1,5 | 23,6 | 8,8 |
| 1983 | 22,3 | | | 6,4 | 1,6 | 21,9 | 9,8 |
| 1984 | 22,4 | | | 6,3 | 1,6 | 19,6 | 8,4 |
| 1985 | 21,7 | 68,2 | 74,8 | 6,1 | 1,6 | 19,5 | 8,7 |
| 1986 | 22,3 | 68,7 | 75,2 | 5,9 | 1,7 | 19,1 | 9,1 |
| 1987 | 22,5 | 69,1 | 75,5 | 5,7 | 1,7 | 18,5 | 8,8 |
| 1988 | 23,4 | 69,5 | 75,8 | 5,9 | 1,7 | 18,9 | 8,6 |
| 1989 | 23,6 | 69,9 | 76,2 | 5,9 | 1,7 | 17,1 | 8,3 |
| 1990 | 23,5 | 70,3 | 76,5 | 6,0 | 1,7 | 16,0 | 7,4 |
| 1991 | 22,5 | 70,7 | 76,8 | 5,6 | 1,7 | 14,6 | 6,9 |
| 1992 | 21,7 | 71,1 | 77,1 | 5,5 | 1,7 | 14,3 | 6,3 |
| 1993 | 21,1 | 71,5 | 77,4 | 5,5 | 1,7 | 13,1 | 5,3 |
| 1994 | 20,6 | 71,6 | 77,6 | 5,4 | 1,6 | 12,0 | 4,1 |
| 1995 | 19,7 | 71,8 | 77,7 | 5,5 | 1,5 | 11,1 | 3,8 |

(1) tasa bruta de natalidad por 1000 habitantes

(2) número de fallecidos por 1000 habitantes.

(3) tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos.

(*) Corresponde al promedio 1980-1985. (+) Dato de 1975. (a) Promedio 1956-1964 y 1966-1974 respectivamente.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Rackzynski (1994).

Cuadro 5

INDICADORES DE RESULTADO - EDUCACION

| | Indicadores Generales | | Educación Básica | | | | Educación Media |
|------|--|--------------------------------------|--|--------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | Tasa Analfabetismo (% de la población) | Escolaridad Prom. >15 (años) | Tasa Reprobados (% del total de matriculados) | Tasa Egreso (1) | Tiempo de Egreso (años) | Cobertura de Atención (%) (2) | Cobertura de Atención (%) (2) |
| 1960 | 16,4 | | | | | | |
| 1970 | 11,0 | 4,3 | | | | 93,3 | 49,73 |
| 1980 | 9,2 | 7,6 | | | | | |
| 1981 | 9,0 | 8,2 | 8,1 | | | | |
| 1982 | 8,9 | | 7,9 | | | 95,3 | 65,0 |
| 1983 | 7,8 | | 6,9 | | | | |
| 1984 | 7,0 | | 8,5 | | | | |
| 1985 | 6,5 | | 7,8 | 50,3 | 12,2 | | |
| 1986 | 6,2 | | 6,7 | 52,7 | 11,6 | | |
| 1987 | 6,0 | 8,25 | 6,1 | 54,8 | 11,3 | | |
| 1988 | 5,7 | 8,46 | 7,0 | 58,0 | 10,9 | | |
| 1989 | 6,3 | 8,58 | 8,4 | 60,3 | 10,6 | | |
| 1990 | 6,1 | 8,65 | 7,8 | 63,2 | 10,4 | | |
| 1991 | 5,7 | 9,24 | 7,4 | 67,1 | 10,2 | | |
| 1992 | 5,4 | 9,38 | 7,2 | 71,8 | 10,0 | 98,2 | 79,9 |
| 1993 | 5,2 | 9,47 | 6,9 | 71,3 | 10,1 | | |
| 1994 | 5,0 | 9,57 | 6,9 | 72,6 | 10,0 | | |
| 1995 | 4,9 | 9,76 | 6,0 | 72,9 | 9,9 | | |
| 1996 | 4,8 | | 5,7 | 75,3 | 9,7 | 98,2 | 85,9 |
| 1997 | 4,7 | | | | | | |

(1) % de alumnos egresados antes de 10 años. La enseñanza básica en Chile dura 8 años.

(2) alumnos del grupo de edad respectivo que asisten a clase como % del grupo de edad.

FUENTE: Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Estadísticas Censos 1982 y 1992 y Encuestas CASEN.

Cuadro 6

**Porcentaje de Población con Necesidades Básicas Insatisfechas
Sobre Población Total por Area Urbana y Rural**

| Componente NBI | Area Urbana (%) | | | | Area Rural (%) | | | | Total (%) | | | |
|----------------------------|-----------------|-------|------|------|----------------|-------|-------|-------|-----------|------|------|------|
| | 1982 | 1990 | 1992 | 1994 | 1982 | 1990 | 1992 | 1994 | 1982 | 1990 | 1992 | 1994 |
| Al menos una NBI | 53,2 | 39,8 | 37,9 | 26,0 | 80,6 | 68,9 | 64,3 | 51,3 | 58,1 | 45,2 | 42,2 | 30,2 |
| Sólo por una | 21,0 | 21,1 | 16,8 | 15,1 | 28,0 | 32,5 | 32,4 | 31,0 | 22,2 | 23,2 | 19,4 | 17,8 |
| Por más de una | 32,2 | 18,7 | 21,1 | 10,9 | 52,6 | 36,4 | 31,9 | 20,4 | 35,8 | 21,9 | 22,9 | 12,5 |
| Sin NBI | 46,8 | 60,3 | 62,1 | 74,0 | 19,4 | 31,1 | 35,7 | 48,7 | 41,9 | 54,8 | 57,8 | 69,8 |
| Hacinamiento | 26,6 | 22,9 | 16,5 | 14,8 | 43,6 | 23,3 | 23,7 | 19,5 | 29,6 | 23,0 | 17,7 | 15,6 |
| Origen del Agua para beber | 5,3 | 15,28 | 2,2 | 0,9 | 36,5 | 51,6 | 26,5 | 17,8 | 10,9 | 22,0 | 6,2 | 3,7 |
| Forma de Abast. de Agua | 22,1 | | 14,6 | 6,5 | | | | | 22,1 | | 14,6 | 6,5 |
| Sistema Elim.Excretas | 27,6 | 13,2 | 18,9 | 9,6 | 5,2 | 4,4 | 7,4 | 4,7 | 23,8 | 11,6 | 17,0 | 8,8 |
| Alumbrado Eléctrico | 4,9 | 1,1 | 2,2 | 0,4 | ... | | 4,9 | 1,1 | 2,2 | 0,4 | ... | ... |
| Rezago Escolar | 11,7 | 3,6 | 5,0 | 3,1 | 29,9 | 8,1 | 12,1 | 8,4 | 14,9 | 4,4 | 6,2 | 4,0 |

Fuente: MIDEPLAN, 1997.

Cuadro 7

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 1980-1997

| | Como % de los ingresos tributarios totales | | | | | | Como % del PIB | | | | | |
|------|--|----------------|-----------------------|-----------------|-------------------|-------|----------------|----------------|-----------------------|-----------------|-------------------|-------|
| | Renta | Valor Agregado | Productos Especificos | Actos Jurídicos | Comercio Exterior | Otros | Renta | Valor Agregado | Productos Especificos | Actos Jurídicos | Comercio Exterior | Total |
| 1980 | 29,3 | 47,6 | 7,0 | 7,7 | 7,7 | 0,7 | 5,2 | 8,5 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 17,9 |
| 1981 | 25,7 | 48,0 | 7,0 | 7,0 | 8,4 | 3,8 | 5,1 | 9,6 | 1,4 | 1,4 | 1,7 | 20,0 |
| 1982 | 26,9 | 46,4 | 10,4 | 5,6 | 5,5 | 5,2 | 5,2 | 8,9 | 2,0 | 1,1 | 1,1 | 19,2 |
| 1983 | 16,4 | 46,9 | 14,8 | 5,9 | 10,6 | 5,4 | 3,0 | 8,5 | 2,7 | 1,1 | 1,9 | 18,0 |
| 1984 | 15,6 | 43,8 | 13,9 | 5,5 | 14,0 | 7,2 | 3,1 | 8,7 | 2,8 | 1,1 | 2,8 | 20,0 |
| 1985 | 14,6 | 43,4 | 15,0 | 6,7 | 16,0 | 4,3 | 2,9 | 8,5 | 3,0 | 1,3 | 3,2 | 19,7 |
| 1986 | 11,9 | 45,6 | 17,3 | 6,6 | 12,9 | 5,7 | 2,3 | 8,9 | 3,4 | 1,3 | 2,5 | 19,4 |
| 1987 | 14,5 | 45,1 | 15,5 | 7,0 | 14,5 | 3,4 | 2,6 | 8,2 | 2,8 | 1,3 | 2,6 | 18,1 |
| 1988 | 17,9 | 47,4 | 13,4 | 7,0 | 12,4 | 1,9 | 2,8 | 7,3 | 2,1 | 1,1 | 1,9 | 15,5 |
| 1989 | 18,2 | 45,9 | 11,8 | 8,2 | 14,8 | 1,0 | 2,8 | 6,9 | 1,8 | 1,2 | 2,2 | 15,1 |
| 1990 | 17,7 | 48,4 | 13,2 | 3,4 | 16,6 | 0,7 | 2,6 | 7,0 | 1,9 | 0,5 | 2,4 | 14,5 |
| 1991 | 24,6 | 46,4 | 11,9 | 2,7 | 13,7 | 0,7 | 4,1 | 7,7 | 2,0 | 0,4 | 2,3 | 16,6 |
| 1992 | 24,1 | 48,3 | 11,1 | 2,9 | 12,8 | 0,7 | 4,2 | 8,4 | 1,9 | 0,5 | 2,2 | 17,3 |
| 1993 | 23,4 | 47,9 | 10,5 | 3,4 | 12,7 | 2,0 | 4,2 | 8,7 | 1,9 | 0,6 | 2,3 | 18,1 |
| 1994 | 23,5 | 48,9 | 10,5 | 3,6 | 11,5 | 1,9 | 4,1 | 8,6 | 1,8 | 0,6 | 2,0 | 17,5 |
| 1995 | 22,7 | 48,4 | 10,8 | 3,5 | 12,2 | 2,4 | 3,9 | 8,2 | 1,8 | 0,6 | 2,1 | 17,0 |
| 1996 | 23,6 | 47,9 | 11,0 | 3,8 | 11,9 | 1,8 | 4,3 | 8,7 | 2,0 | 0,7 | 2,2 | 18,2 |
| 1997 | 23,0 | 47,7 | 11,8 | 4,1 | 10,7 | 2,7 | 4,0 | 8,4 | 2,1 | 0,7 | 1,9 | 17,6 |

FUENTE: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 8

INCIDENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN LA DISTRIBUCION DE INGRESOS

| | Distribución del Ingreso | | Impuestos | | |
|--|--------------------------|-------------------|-----------|------|-------|
| | Antes de Impuestos | Después Impuestos | Renta | IVA | Total |
| <i>1990 Schkolnick - Quintiles</i> | | | | | |
| 1 | 3.8 | 3.8 | 0.0 | 15.0 | 15.0 |
| 2 | 8.5 | 8.5 | 0.0 | 14.9 | 14.9 |
| 3 | 12.8 | 12.8 | 0.0 | 15.0 | 15.0 |
| 4 | 19.1 | 19.0 | 0.1 | 15.0 | 15.1 |
| 5 | 55.8 | 55.8 | 2.8 | 12.0 | 14.9 |
| RAZ (5/1) | 14.5 | 14.7 | | | |
| GINI | 0.488 | 0.487 | | | |
| <i>1994 Engel et al (1998) - Deciles</i> | | | | | |
| 1 | 1.4 | 1.3 | 0.0 | 11.2 | 16.4 |
| 2 | 2.8 | 2.7 | 0.0 | 12.5 | 18.5 |
| 3 | 3.8 | 3.7 | 0.0 | 11.8 | 17.5 |
| 4 | 4.6 | 4.6 | 0.0 | 11.5 | 17.0 |
| 5 | 5.8 | 5.7 | 0.0 | 11.2 | 16.5 |
| 6 | 6.8 | 6.8 | 0.0 | 10.9 | 16.2 |
| 7 | 8.4 | 8.3 | 0.1 | 10.3 | 15.5 |
| 8 | 10.1 | 10.6 | 0.2 | 9.8 | 15.0 |
| 9 | 15.2 | 15.7 | 0.6 | 8.7 | 14.1 |
| 10 | 41.2 | 40.6 | 3.6 | 7.0 | 15.0 |
| RAZ (5/1) | 13.6 | 14.1 | | | |
| GINI | 0.49 | 0.492 | | | |

* Progresividad: % del ingreso del quintil (decil) destinado al pago de impuestos.
Fuente: Engel, Galetovic y Raddatz (1998), y Schkolnick (1991).

Cuadro 9

EJERCICIO DE INCIDENCIA DE LA TRIBUTACION EN 1990

| Quintil | Ingreso Autónomo | Subsidios Monetarios | Impuesto Renta | IVA | Ingreso Disponibile | Ingreso Disponibile (%) |
|--|---------------------|-------------------------|-------------------|--------------|------------------------|----------------------------|
| Escenario base - RAZ = | | 12.72 | | | | |
| 1 | 25175 | 3450 | 0 | 3779 | 24846 | 4.3% |
| 2 | 56709 | 2361 | 0 | 8462 | 50608 | 8.8% |
| 3 | 85219 | 1801 | 1 | 12808 | 74211 | 12.9% |
| 4 | 126553 | 1172 | 81 | 18998 | 108646 | 18.9% |
| 5 | 370285 | 701 | 10465 | 44599 | 315922 | 55.0% |
| Total | 663941 | 9485 | 10547 | 88646 | 574233 | 100.0% |
| Aumento Impuesto Renta en 50% - RAZ | | 12.50 | | | | |
| 1 | 25175 | 3450 | 0 | 3779 | 24846 | 4.4% |
| 2 | 56709 | 2361 | 0 | 8462 | 50608 | 8.9% |
| 3 | 85219 | 1801 | 2 | 12808 | 74211 | 13.0% |
| 4 | 126553 | 1172 | 122 | 18998 | 108606 | 19.1% |
| 5 | 370285 | 701 | 15698 | 44599 | 310690 | 54.6% |
| Total | 663941 | 9485 | 15820.5 | 88646 | 568960 | 100.0% |
| Aumento IVA en 5% y reparto proporcional a las transferencias - RAZ | | 11.95 | | | | |
| 1 | 25175 | 5062 | 0 | 3968 | 26269 | 4.6% |
| 2 | 56709 | 3464 | 0 | 8885 | 51288 | 8.9% |
| 3 | 85219 | 2643 | 1 | 13448 | 74412 | 13.0% |
| 4 | 126553 | 1720 | 81 | 19948 | 108244 | 18.9% |
| 5 | 370285 | 1029 | 10465 | 46829 | 314020 | 54.7% |
| Total | 663941 | 13917 | 10547 | 93078 | 574233 | 100.0% |

Fuente: Cálculo de los autores basados en Scholnick (1991)

Cuadro 10
TRES PERIODOS DE POLITICA SOCIAL EN CHILE 1940-1997

| | Pre 1973 | 1973-1989 | 1990-1997 |
|--|--|--|---|
| Rol del Estado | Benefactor - el estado protege a todos (1) | Subsidiario | Integrador |
| Política social / política económica | Política social domina a la económica | Política social subordinada a criterios macroeconómicos. Esta visión y los shock externos explican la reducción del gasto público en el periodo | Política social forma parte integrada de la política económica |
| Nivel del gasto social | Creciente | Decreciente | Creciente sujeto a equilibrios macroeconómicas. |
| Descentralización | Organismos centralizados | Desconcentración hacia las regiones y municipios. | |
| Rol sector privado en la política social. | Estado planea, financia y ejecuta la política. | Creciente participación de privados en la ejecución y financiamiento de algunos programas sociales. | Mayor énfasis en papel regulado estado. |
| Criterio asignación gasto | Subsidio oferta | Introducción de mecanismos de subsidio demanda | Subsidios a la oferta y demanda. |
| Focalización | Baja No se incorpora una visión o trato especial para los más pobres - la equidad se asocia a programas universales y subsidios a productos básicos. | Creciente focalización. Implementación de una ficha socioeconómica para seleccionar beneficiarios. Co-pago en algunos servicios públicos. | |
| Principal objetivo política social | Inversión en servicios sociales. Responder a demandas de grupos sociales y ampliar cobertura. | Minimizar los efectos de bienestar de la pobreza de ingresos con políticas asistenciales. Concentrar el gasto en áreas de alta rentabilidad social - educación básica. | Mejorar la calidad de los servicios entregados. Potenciar las capacidades productivas y de integración de sectores desventajados. |
| Grupos prioritarios | Ambiguo | Materno infantil y extrema pobreza | Sectores pobres. Jóvenes, mujeres, tercera edad, indígenas y discapacitados. |

Fuente: Adaptación de un cuadro de Racsynski (1998).

(1) Arellano (1985).

Cuadro 11

CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
(% Gasto Total)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| FUNCIONES GENERALES | 18,9 | 18,5 | 18,0 | 18,3 | 18,1 | 18,1 | 17,8 | 17,3 | 17,4 | 17,1 | 17,5 |
| Gobierno | 3,6 | 3,6 | 3,4 | 3,5 | 3,9 | 4,0 | 3,9 | 3,8 | 3,9 | 3,8 | 3,9 |
| Defensa | 11,1 | 10,7 | 10,2 | 10,4 | 9,7 | 9,3 | 8,9 | 8,6 | 8,3 | 8,0 | 8,2 |
| Justicia y Seguridad | 4,2 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 4,5 | 4,8 | 5,0 | 4,9 | 5,1 | 5,3 | 5,4 |
| FUNCIONES SOCIALES | 59,9 | 58,1 | 58,2 | 61,2 | 60,4 | 61,6 | 63,1 | 64,0 | 65,3 | 66,0 | 65,7 |
| Salud | 8,3 | 9,1 | 9,2 | 9,3 | 9,9 | 10,7 | 11,2 | 11,8 | 11,7 | 11,7 | 11,7 |
| Vivienda | 3,9 | 4,8 | 4,7 | 4,9 | 5,3 | 5,3 | 5,4 | 5,5 | 5,5 | 5,6 | 5,1 |
| Previsión | 27,7 | 26,7 | 27,8 | 30,0 | 28,2 | 27,5 | 27,9 | 27,6 | 27,7 | 27,5 | 27,1 |
| Educación | 12,6 | 11,7 | 11,8 | 11,9 | 12,0 | 12,8 | 13,0 | 13,5 | 14,3 | 14,9 | 15,5 |
| Programas de empleo | 1,7 | 0,8 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Otros Social | 5,7 | 5,0 | 4,6 | 4,9 | 4,9 | 5,1 | 5,5 | 5,5 | 6,0 | 6,2 | 6,2 |
| FUNCIONES ECONOMICAS | 12,7 | 11,9 | 13,7 | 11,1 | 11,4 | 13,7 | 13,4 | 14,1 | 13,6 | 14,2 | 14,8 |
| Promoción y Regulación actividades productivas | 7,7 | 7,0 | 8,9 | 6,3 | 6,2 | 8,3 | 7,7 | 7,8 | 6,5 | 6,4 | 6,7 |
| Infraestructura | 4,9 | 5,0 | 4,8 | 4,8 | 5,2 | 5,4 | 5,6 | 6,3 | 7,1 | 7,7 | 8,0 |
| | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| OTROS NO ASIGNABLES | 0,5 | 1,7 | 2,2 | 0,2 | 0,0 |
| INTERESES DEUDA PUBLICA | 8,1 | 9,8 | 7,9 | 9,2 | 10,0 | 6,6 | 5,8 | 4,6 | 3,7 | 2,7 | 2,0 |
| GASTO TOTAL | 100,0 |

FUENTE: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 12
INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO 1996
 (% del ingreso total por quintil)

| | Quintiles de Ingreso Autónomo | | | | |
|---------------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | I | II | III | IV | V |
| I. INGRESO AUTONOMO | 57,6 | 82,5 | 90,1 | 96,3 | 99,9 |
| II. SUBSIDIOS MONETARIO | 5,3 | 2,5 | 1,4 | 0,5 | 0,0 |
| 1.Subsidios asistenciales | 4,2 | 1,7 | 0,9 | 0,3 | 0,0 |
| PASIS | 2,8 | 1,3 | 0,8 | 0,3 | 0,0 |
| SUF | 1,4 | 0,4 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 2.Subsidios laborales | 1,1 | 0,8 | 0,4 | 0,2 | 0,0 |
| Asignaciones familiares | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,1 | 0,0 |
| Otros subsidios (*) | 0,4 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Agua Potable | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| III. RED SOCIAL | 37,0 | 15,0 | 8,5 | 3,2 | 0,1 |
| Salud | 12,6 | 5,1 | 3,1 | 1,0 | -0,3 |
| Atenciones en Salud | 13,6 | 7,3 | 5,3 | 2,6 | 0,4 |
| PNAC | 1,0 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,0 |
| Cotizaciones | -2,1 | -2,7 | -2,4 | -1,7 | -0,7 |
| Educacion | 24,5 | 9,9 | 5,4 | 2,2 | 0,3 |
| Parvularia | 1,9 | 1,1 | 0,5 | 0,2 | 0,0 |
| Básica | 18,0 | 6,0 | 3,1 | 1,1 | 0,1 |
| Media | 4,4 | 2,5 | 1,5 | 0,8 | 0,1 |
| Adultos | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Crédito Universitario | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,0 |
| IV. INGRESO TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Encuesta CASEN 1996, MIDEPLAN.

Cuadro 13

FOCALIZACION DEL GASTO SOCIAL POR QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO - 1996
 (% gasto total por categoría de ingreso per-cápita del hogar)

| TIPO DE INGRESO | Quintiles de Ingreso Autónomo | | | | | 40% más pobre | TOTAL | V/I |
|---------------------------|-------------------------------|------|------|------|-------|------------------|-------|------|
| | I | II | III | IV | V | | | |
| I. INGRESO AUTONOMO | 3,1 | 6,4 | 10,7 | 18,4 | 61,3 | 9,6 | 100,0 | 19,7 |
| II. SUBSIDIOS MONETARIOS | 37,4 | 25,5 | 21,4 | 11,8 | 3,9 | 62,9 | 100,0 | |
| 1.Subsidios asistenciales | 42,2 | 24,0 | 20,7 | 10,1 | 3,0 | 66,2 | 100,0 | |
| PASIS | 36,7 | 24,1 | 23,8 | 11,7 | 3,7 | 60,9 | 100,0 | |
| SUF | 60,1 | 23,6 | 10,7 | 5,0 | 0,7 | 83,7 | 100,0 | |
| 2.Subsidios laborales | 25,8 | 29,1 | 23,1 | 15,8 | 6,2 | 54,9 | 100,0 | |
| Asignaciones familiares | 25,0 | 28,3 | 23,1 | 15,8 | 7,7 | 53,4 | 100,0 | |
| Otros subsidios (*) | 27,4 | 30,6 | 23,1 | 15,7 | 3,2 | 58,0 | 100,0 | |
| Agua Potable | 30,3 | 27,9 | 23,1 | 15,3 | 3,3 | 58,3 | 100,0 | |
| III. RED SOCIAL | 41,3 | 24,2 | 20,9 | 12,6 | 0,8 | 65,6 | 100,0 | |
| Salud | 45,9 | 27,0 | 25,1 | 12,5 | -10,5 | 72,9 | 100,0 | |
| Atenciones en Salud | 27,6 | 21,3 | 23,6 | 18,5 | 9,0 | 48,9 | 100,0 | |
| PNAC | 36,4 | 25,9 | 18,4 | 13,4 | 5,9 | 62,3 | 100,0 | |
| Cotizaciones | 8,4 | 15,6 | 21,3 | 24,5 | 30,2 | 24,0 | 100,0 | |
| Educacion | 39,3 | 23,0 | 19,1 | 12,7 | 5,8 | 62,4 | 100,0 | |
| Parvularia | 32,0 | 27,4 | 19,4 | 14,5 | 6,7 | 59,4 | 100,0 | |
| Básica | 46,7 | 22,6 | 17,4 | 9,6 | 3,7 | 69,2 | 100,0 | |
| Media | 28,6 | 23,2 | 20,8 | 18,4 | 8,9 | 51,8 | 100,0 | |
| Adultos | 17,2 | 30,1 | 26,4 | 20,4 | 5,9 | 47,3 | 100,0 | |
| Crédito Universitario | 5,4 | 14,2 | 37,2 | 21,2 | 22,0 | 19,5 | 100,0 | |
| IV. INGRESO TOTAL | 5,1 | 7,4 | 11,2 | 18,1 | 58,2 | 12,5 | 100,0 | 11,4 |

Fuente: Encuesta CASEN 1996, MIDEPLAN.

Cuadro 14

GASTO EN SERVICIOS SOCIALES BASICOS
(millones de pesos promedio de 1997)

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| I. Educación Primaria (1) | 286.477 | 293.330 | 288.202 | 289.892 | 306.461 | 341.386 | 392.101 | 425.772 | 499.701 | 557.373 | 619.324 |
| II. Salud - Atención Primaria (2) | 12.065 | 26.679 | 27.511 | 28.230 | 35.781 | 41.711 | 39.009 | 47.743 | 54.589 | 68.931 | 69.545 |
| III. Inversión en Agua Potable Rural | 1.597 | 1.597 | 1.597 | 4.636 | 4.776 | 4.627 | 5.727 | 1.871 | 7.973 | 8.694 | 13.455 |
| IV. PNAC (3) | 19.981 | 24.445 | n.d. | 27.597 | 36.814 | 37.660 | 35.066 | 29.752 | 29.693 | 31.952 | 27.335 |
| TOTAL SSB | 320.120 | 346.051 | n.d. | 350.355 | 383.832 | 425.385 | 471.903 | 505.138 | 591.956 | 666.950 | 729.659 |
| TOTAL SSB (1990=100) | 91 | 99 | n.d. | 100 | 110 | 121 | 135 | 144 | 169 | 190 | 208 |
| Total Gasto Social | 2.584.789 | 2.640.612 | 2.613.900 | 2.590.304 | 2.831.856 | 3.131.894 | 3.432.240 | 3.642.260 | 3.920.401 | 4.302.467 | 4.538.828 |
| Total Gasto Social Sin Previsión | 1.403.018 | 1.428.325 | 1.366.572 | 1.320.483 | 1.511.807 | 1.731.980 | 1.914.214 | 2.072.254 | 2.256.095 | 2.510.200 | 2.663.650 |
| Gasto Total Gobierno Central | 4.268.051 | 4.547.559 | 4.490.239 | 4.231.259 | 4.685.460 | 5.084.879 | 5.440.191 | 5.691.896 | 5.999.265 | 6.514.394 | 6.909.976 |
| Gasto Gobierno sin Intereses | 3.923.700 | 4.103.238 | 4.134.826 | 3.840.490 | 4.217.499 | 4.750.840 | 5.125.825 | 5.431.810 | 5.780.079 | 6.338.279 | 6.769.199 |
| Gasto en SSB como % del Gasto Social del Gobierno | 12,4 | 13,1 | n.d. | 13,5 | 13,6 | 13,6 | 13,7 | 13,9 | 15,1 | 15,5 | 16,1 |
| Gasto en SSB como % del Gasto Social del Gobierno neto de previsión | 22,8 | 24,2 | n.d. | 26,5 | 25,4 | 24,6 | 24,7 | 24,4 | 26,2 | 26,6 | 27,4 |
| Gasto en SSB como % del Gasto Total del Gobierno (sin intereses) | 8,2 | 8,4 | n.d. | 9,1 | 9,1 | 9,0 | 9,2 | 9,3 | 10,2 | 10,5 | 10,8 |

FUENTE: Elaboración propia en base a estadísticas Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Hacienda.

NOTAS:

- (1) Cifras previas a 1989 no son estrictamente comparables con cifras posteriores a dicho año.
(2) Educación Primaria incluye gasto del MINEDUC en educación parvularia y básica. No incluye gasto del FNDR.
(3) Atención Primaria incluye controles de salud, exámenes de laboratorio, salud bucal, medicamentos, programas de educación madres embarazadas y jóvenes, programas de prevención y educación. Considera sólo transferencias Estatales.
(4) PNAC (Programa de Alimentación Complementaria): Programa de nutrición infantil. Alimentos distribuidos en los consultorios médicos a niños menores de 6 años que se someten a control médico.

Figura 1

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN CHILE 1987-1996

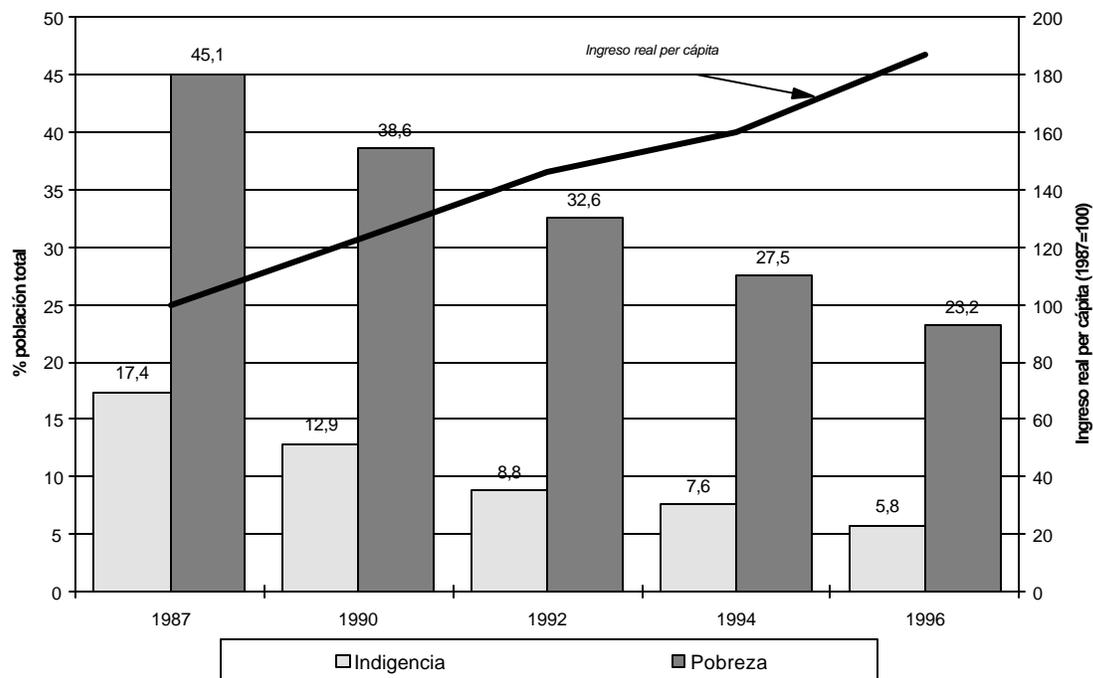


Figura 2

POLITICA FISCAL - UNA PERSPECTIVA MACROECONOMICA

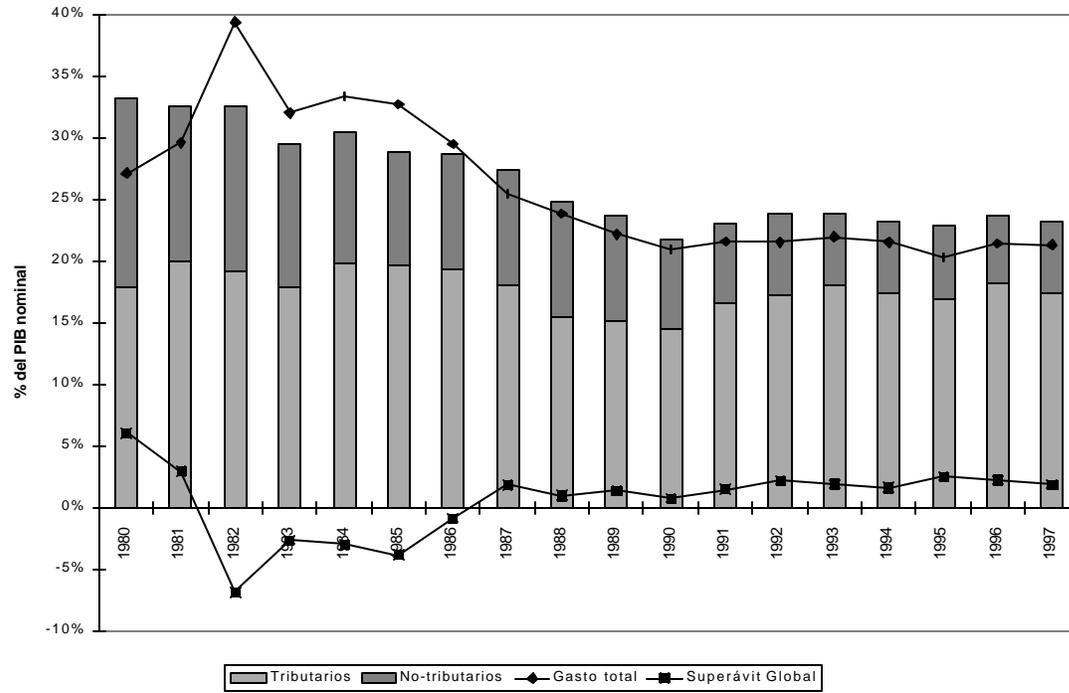


Figura 3

EL SISTEMA TRIBUTARIO CHILENO 1980-1997
Evolución de las tasas por tipo de impuesto

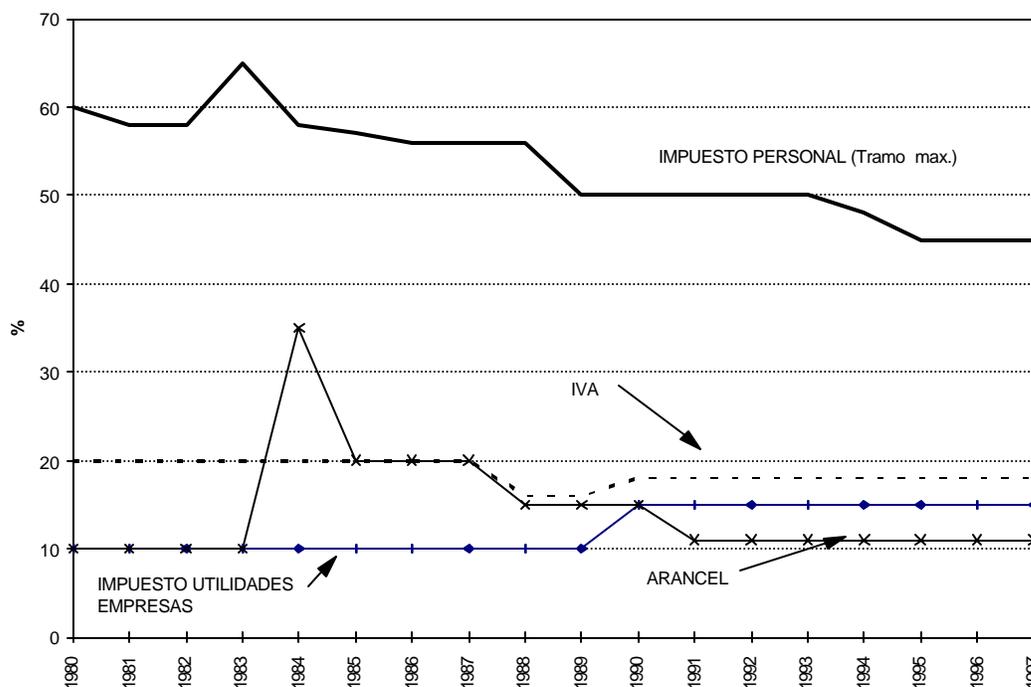


Figura 4

APERTURA COMERCIAL DE CHILE

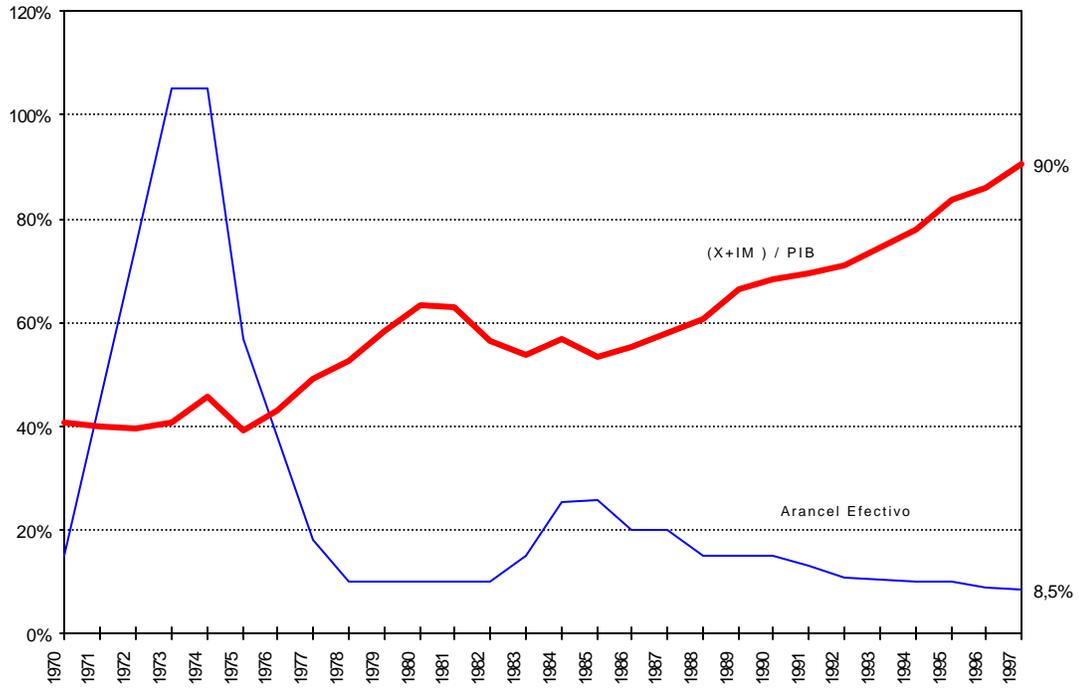


Figura 5

CUENTA DE CAPITALES CHILE
Flujos netos 1980-1997

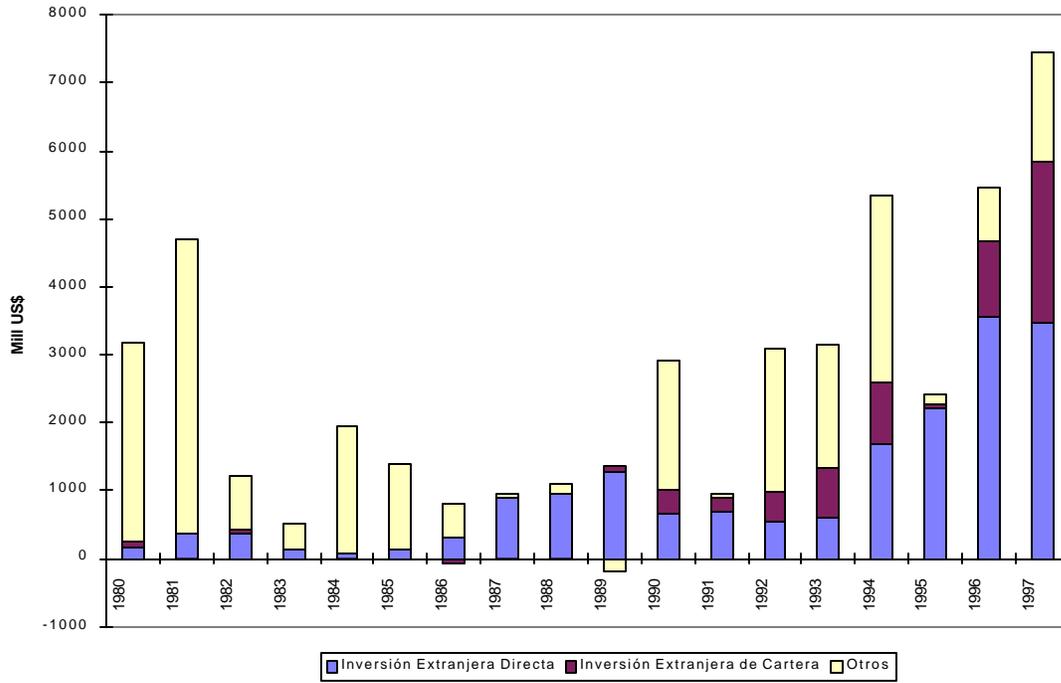


Figura 6

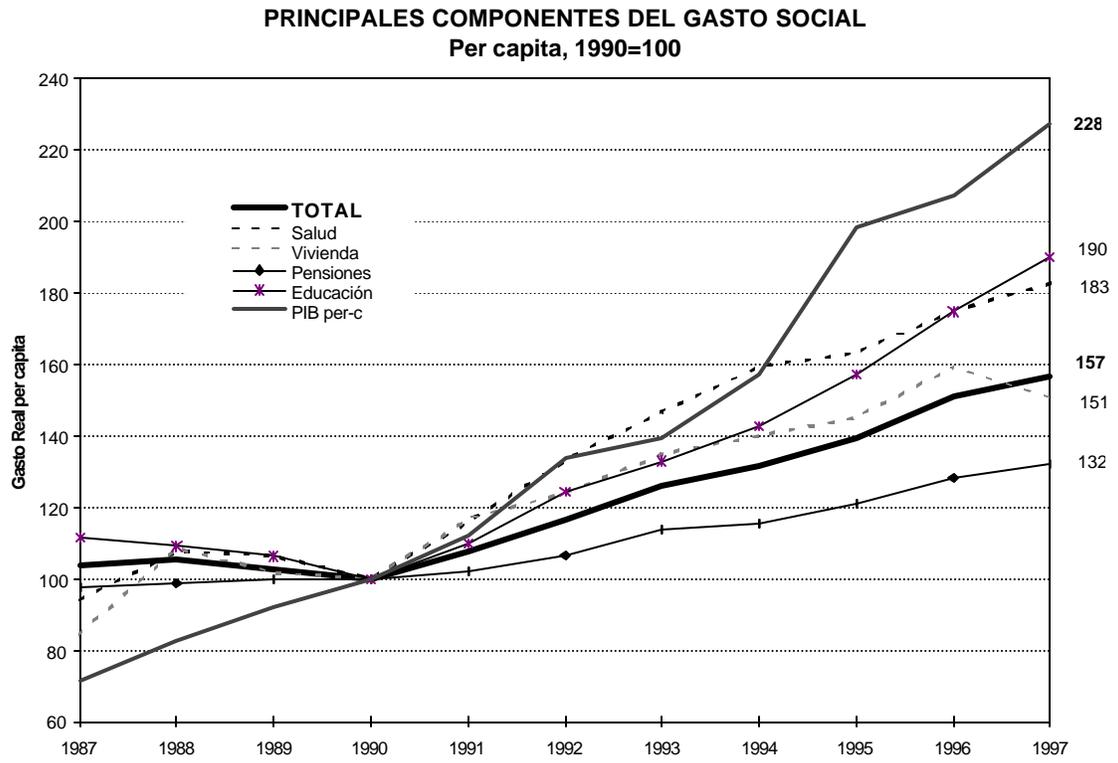


Figura 7

Composición del Gasto Social en Chile : 1980 - 1997

