

LA CONTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO A LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

- La desigualdad de ingresos monetarios en Chile ha caído desde 1990, aunque en las dos últimas mediciones ha tendido a estancarse. En comparación a los países desarrollados, ésta sigue siendo alta, mientras que, respecto a la región, estamos por debajo de la mediana y con un PIB per cápita superior (el segundo mejor).
- Con frecuencia se afirma que, a diferencia de otros países, en Chile el Estado contribuye muy poco a reducir la desigualdad, lo que se sostiene en la modesta caída que el Gini experimenta cuando se considera el pago de impuestos y subsidios monetarios. Sin embargo, al incluir además las transferencias no monetarias en salud y educación, se encuentra una caída de 11 puntos en el Gini.
- Estos datos sugieren que el Estado sí contribuye a reducir la desigualdad en términos cuantitativos. El desafío pendiente es mejorar la calidad de los servicios públicos, de manera que dicha contribución sea mejor percibida por los usuarios.

En el último tiempo -y especialmente en las últimas semanas-, se ha venido levantando el problema de la desigualdad como una de las prioridades que debiesen guiar la labor del gobierno. Sin embargo, a ratos el debate se basa en un diagnóstico impreciso, o directamente erróneo, que impide dimensionar y plantear la manera más efectiva de enfrentarlo. En ese contexto, en el presente documento recopilamos algunas de las principales cifras en torno a la desigualdad de ingresos en el país y discutimos de qué manera la política social y el gasto público contribuyen a reducirla. Asimismo, delineamos algunos desafíos que surgen de ese análisis.

LOS INDICADORES PARA MEDIR DESIGUALDAD

Hay distintos indicadores que se usan para medir la desigualdad de ingresos en una población. El más usado es el coeficiente Gini¹, que toma el valor de 0 ante una situación de completa igualdad (en que todos reciben el mismo ingreso) y de 1 ante una completa desigualdad. El Gini, sin embargo, tiene la limitación de que no entrega información respecto al lugar de la distribución de ingresos en la cual la desigualdad es más pronunciada y se le critica por ser más sensible a cambios en la

parte media de la distribución, pero poco informativo de cambios en los extremosⁱⁱ. Es por ello que la desigualdad se mide también como la razón entre la suma de ingresos del 10% más rico respecto a la del 10% más pobre (índice 10/10); lo mismo, pero con el 20% (índice 20/20); o bien a través del llamado índice Palma, que divide los ingresos del 10% más rico por los del 40% más pobre (índice 10/40).

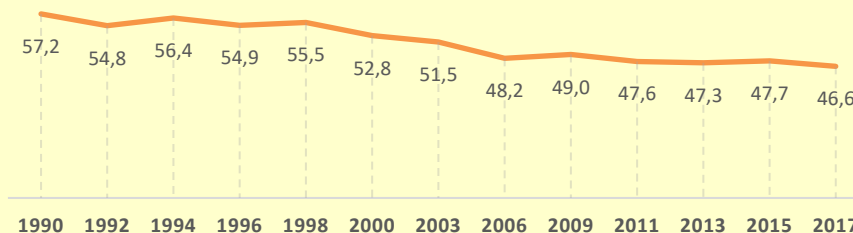
En cuanto a los ingresos que se utilizan para calcular estos indicadores, en Chile contamos con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), que el Ministerio de Desarrollo Social realiza desde 1990. A partir de una muestra representativa de las regiones del país ésta proporciona información auto reportada por los hogares sobre los ingresos del trabajo de sus miembros, rentas, pensiones, así como también subsidios otorgados por el Estadoⁱⁱⁱ, entre otros. De igual forma, esta encuesta entrega información de becas y otros beneficios, participación en programas financiados por el Estado y sobre el sistema de salud.

DESIGUALDAD DE INGRESOS MONETARIOS

Independiente del índice utilizado, la desigualdad de ingresos monetarios en el país ha caído gradualmente desde 1990. Sin embargo, se observa un estancamiento en las dos últimas mediciones, tal como muestra el Gráfico N° 1, lo que coincide con un período de menor dinamismo económico, pasando desde un crecimiento anual del PIB superior a 4%, a uno inferior al 2% desde 2014 en adelante.

SOSTENIDA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS MONETARIOS EN CHILE

Gráfico N° 1: Evolución coeficiente de Gini, 1990 – 2017.



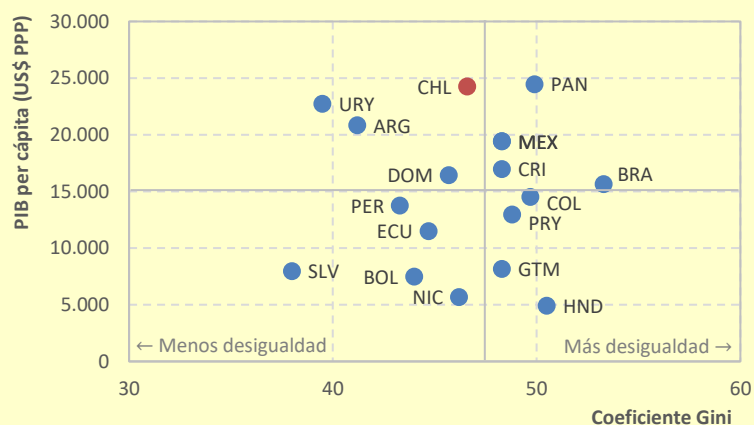
Fuente: LyD a partir de datos del Banco Mundial.

En términos comparativos, la desigualdad de ingresos monetarios en Chile es mayor que la de los países desarrollados, que también nos superan ampliamente en nivel de ingresos^{iv}. En cambio, nuestro país se ubica por debajo de la mediana de la desigualdad de los países de la región, es decir, está mejor que la mitad de los países

de ésta. Ello se constata en el Gráfico N° 2, que muestra el coeficiente Gini y el PIB per cápita de los países de América Latina que cuentan con información al respecto^v.

CHILE BAJO LA MEDIANA DE DESIGUALDAD Y 2° MAYOR PIB PER CÁPITA DE LA REGIÓN

Gráfico N° 2: PIB per cápita y coeficiente Gini, países de Latinoamérica 2017.



Fuente: LyD a partir de datos del Banco Mundial. Las líneas continuas indican la mediana regional de cada indicador: US\$ 15.085 de PIB per cápita y 47,5 de Gini.

EL EFECTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

Con frecuencia hay quienes afirman que, a diferencia de otros países, en el nuestro el Estado contribuye muy poco a reducir la desigualdad, lo que se sostiene en la modesta caída que el Gini experimenta cuando a los ingresos autónomos de los hogares se les agrega el pago de impuestos y subsidios monetarios. Estimaciones indican que mientras en los países de la OCDE estos permiten reducir la desigualdad en más de un cuarto, en Chile el efecto sería de sólo 5%^{vi}. A partir de ahí, concluyen sobre la necesidad de aumentar los impuestos y el gasto público, lo que llevaría a mejorar la efectividad de la redistribución de recursos por parte del Estado.

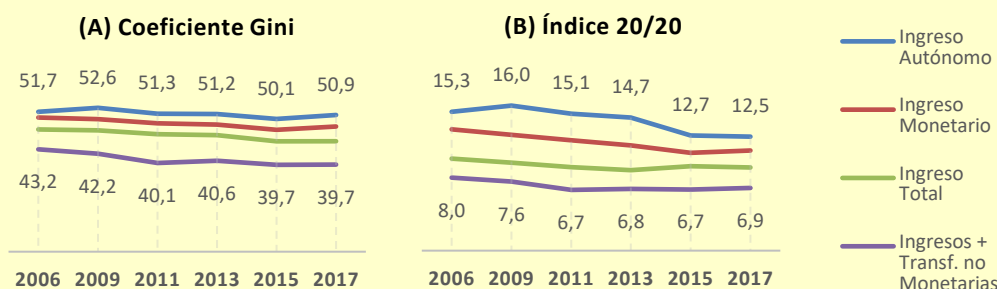
No obstante, esa afirmación pasa por alto el destino de gran parte del gasto público. De acuerdo a estimaciones del Informe de Desarrollo Social 2019^{vii}, del total de programas sociales existentes en el país, sólo 1 de cada 10 consiste en una transferencia monetaria directa, mientras que el resto son iniciativas de apoyo a la generación de ingresos propios o bien el financiamiento de atenciones y servicios diversos. De esta forma, como el Gini y las medidas de desigualdad sólo se calculan a partir de los ingresos monetarios, tienen la limitación de excluir gran parte de la

redistribución que el Estado efectúa a través de otro tipo de gastos, como subvenciones escolares, becas y gratuidad en educación, programas de alimentación, atenciones de salud pública, entre otros.

Considerando que todo ello sí constituye una redistribución de recursos hacia los más pobres y la clase media, a través de lo cual el Estado puede contribuir a reducir la desigualdad en las condiciones de vida de las personas, hay una serie de autores^{viii} que realizan el ejercicio de contabilizar el gasto que se destina a algunas de estas materias y luego se lo imputan a las personas que declaran recibirlos. A partir de ello, se complementa su ingreso monetario y se calcula la desigualdad con este gasto público que, si bien no son recursos líquidos de los cuales los hogares pueden disponer, sí permiten liberar parte de su presupuesto para utilizarlo en otros fines, permitiéndoles alcanzar un mayor bienestar. De esta forma, al incorporar el gasto público en salud y educación, encontramos que, en términos cuantitativos, el Estado en Chile sí está contribuyendo a reducir la desigualdad en forma significativa. El año 2017, en comparación con la desigualdad medida sólo a través de los ingresos autónomos, el coeficiente Gini que incorpora subsidios y prestaciones no monetarias cae 11 puntos (22%) y el índice 20/20 se reduce casi a la mitad^{ix}.

LA DESIGUALDAD ECONÓMICA SE REDUCE CONSIDERABLEMENTE GRACIAS AL GASTO PÚBLICO FOCALIZADO

Gráfico Nº 3: Coeficiente Gini utilizando diferentes definiciones de ingreso*, años 2006 a 2017.



Fuente: Irrarrazaval 2019 (años 2015 y 2017) y Henoch 2015 (años 2006 a 2013). *El ingreso autónomo corresponde a ingresos del trabajo, rentas, jubilaciones, etc. El ingreso monetario es la suma de éste con los subsidios monetarios que entrega el Estado. El ingreso total se obtiene sumando a éstos el alquiler imputado. Por último, se suma al ingreso total las transferencias no monetarias del Estado en salud y educación.

En el Gráfico Nº 3 se muestran los cálculos indicados (Irrarrazaval 2019), así como también los de Henoch (2015)^x para el período precedente. Mientras la línea de más

arriba muestra el Gini e índice 20/20 que se obtienen a partir de los ingresos autónomos (sueldos, rentas, pensiones, etc.), las de abajo van incorporando los distintos mecanismos de redistribución que involucran gasto público. A medida que más bajan estas líneas, más se reduce la desigualdad. En estos cálculos se incorpora también el alquiler imputado, monto que se atribuye a los hogares propietarios de la vivienda, según la metodología oficial de medición de ingresos y pobreza.

Es importante precisar que el gasto público contribuye a reducir la desigualdad siempre y cuando favorece proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos. Así, por ejemplo, una política como la gratuidad universal de la educación superior podría causar el efecto contrario al deseado, aumentando la desigualdad en la medida que beneficia más a los hogares con más recursos, que son aquéllos con un mayor número de estudiantes^{xi} y que asisten a universidades más caras.

CALIDAD EN SERVICIOS PÚBLICOS: UN DESAFÍO PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

Hasta aquí hemos visto que, en términos cuantitativos, en Chile el gasto público sí contribuye a reducir la desigualdad. Sin embargo, es posible que dicho efecto se vea atenuado por la brecha de calidad que explica que aquellos que se atienden gracias al financiamiento público en salud y educación, alcanzan una menor satisfacción que quienes lo hacen en el sector privado. Prueba de ello es la cada vez menor preferencia de las familias por la educación pública y la percepción de malos tratos en los servicios de salud, transporte público y oficinas de servicios públicos, los que se atribuyen en gran medida a los propios funcionarios del Estado (PNUD 2017^{xiii}).

De esta forma, es posible deducir que un elemento del que falta hacerse cargo para reducir la sensación de desigualdad en la población es la calidad y la atención que reciben los usuarios en los servicios públicos y financiados por el Estado. Mientras ello no se mejore, la redistribución que se está realizando no será suficientemente valorada. Asimismo, el aumento de la recaudación y del gasto no generará una percepción de mayor igualdad. Existe ahí un desafío clave y complejo, que requiere apoyo político, pero que no parece estar suficientemente presente en la discusión.

EN SUMA, NO PONER LA CARRETA DELANTE DE LOS BUEYES

Los datos analizados indican que la desigualdad en Chile ha caído en el tiempo, lo que nos ubica en buena posición dentro de la región, aunque lejos de los países desarrollados. Se observa, sin embargo, un freno en las últimas mediciones. En cuanto al rol del Estado, el gasto público está contribuyendo a reducir la desigualdad

en términos cuantitativos, tanto gracias a las transferencias directas como por el financiamiento a servicios. Sin embargo, es posible que ello no baste, pues la brecha de calidad que a menudo experimentan los usuarios en los servicios públicos, produce una percepción de desigualdad y falta de dignidad que no desaparecerá sencillamente por aumentar la recaudación y el gasto.

En momentos como el actual, en que algunos exigen *poner la carreta delante de los bueyes* –al exigir alzas de impuestos y del gasto para reducir la desigualdad– las conclusiones de este análisis son un antecedente a tener en cuenta. Si bien el gasto público constituye un apoyo relevante para las familias más pobres, y éste se financia a través de impuestos, la reducción de la desigualdad no pasa meramente por el cobro de mayores tributos que puedan dañar el crecimiento económico, y por consiguiente los ingresos autónomos, que son la principal fuente de progreso de las familias. Un requisito anterior debe ser mejorar la calidad del gasto que ya se está realizando y así posibilitar una sensación de mayor igualdad y dignidad en quienes se atienden en servicios públicos. Recién después de eso estaremos en posición de evaluar un eventual aumento del gasto y la forma de costearlo.

ⁱ El coeficiente Gini se calcula como el área sobre la curva de Lorenz, que mide la distribución acumulada de ingresos, expresada como proporción del área que dejaría una línea de completa igualdad.

ⁱⁱ Larrañaga, O. y M. Rodríguez (2014). *¿Cae la desigualdad en Chile?* PNUD.

ⁱⁱⁱ Se incluye la Asignación Familiar, Subsidio Familiar (SUF), Subsidio Familiar Duplo o por Invalidez, Subsidio a la Discapacidad Mental, Subsidio de Cesantía, Pensión Básica Solidaria, Aporte Previsional Solidario, Bono de Protección Familiar y de Egreso (Chile Solidario), la Asignación Social, Subsidio de Agua Potable, Bono Bodas de Oro, Bono de Invierno, Subsidio Empleo Joven, entre otros.

^{iv} En 2017, los países considerados desarrollados por el Banco Mundial, OCDE y FMI tienen una mediana de Gini de 32,1 y de PIB per cápita de US\$ 48.278 PPP.

^v Con todo, las comparaciones deben hacerse con cuidado, pues existen diferencias en el tratamiento que cada país da a sus datos y que inciden en el cálculo de la desigualdad; dentro de la región, Székely y Hilgert (2007) plantean que estos explicarían gran parte de las diferencias que se registran entre los países.

^{vi} Cálculo acotado a la población en edad de trabajar. Causa, O. y M. Hermansen (2017). *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*. OECD, Economics Department Working Paper No. 1453.

^{vii} Informe de Desarrollo Social 2019, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

^{viii} Bravo y Contreras (1999), Larrañaga y Rodríguez (2014), Henoch (2015) e Irrarzával (2019).

^{ix} Irrarzával, G. (2019). *Transferencias no monetarias y reducción de la desigualdad*. SISO N° 175, LyD.

^x Henoch, P. (2015). *Un Chile menos desigual: la política social y su efecto sobre la reducción de la desigualdad*. SISO N° 148, LyD.

^{xi} En el decil (10%) más pobre del país, 3 de cada 10 jóvenes asisten a educación superior, mientras que en el decil más rico lo hacen 6 de cada 10.

^{xii} PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Ver página 204 y 211.