

Igualdad y crecimiento económico

Juan Enrique Vargas Viancos *

1. ADVERTENCIAS PREVIAS

Son muchas las preguntas que podrían formularse y variados los puntos de vista con que se cuenta para abordarlas, tratándose de un tema tan amplio como el que convoca a este panel. Por ello, resulta necesario explicitar los que a nuestro parecer debieran ser los objetivos a alcanzar con una discusión de este tipo. De esta forma es posible acotar sus alcances a aquello en que pueda ser productiva.

En tal sentido se hace necesario no olvidar que quienes participamos en esta discusión somos abogados por lo que, por más que se persiga contar con una perspectiva amplia y multidisciplinaria del tema de la igualdad, no tiene mayor sentido enfrascarse en hondas discusiones propias de disciplinas que nos son ajenas, como las económicas en este caso. El enfoque multidisciplinario, creemos, sólo tiene sentido en función de iluminar los dilemas que debe enfrentar el derecho e identificar las consecuencias de las decisiones jurídicas que adoptamos las que, demás está decirlo, exceden con mucho el ámbito que tradicionalmente le asignamos a las normas.

De esta primera advertencia se deriva que este trabajo no se haga cargo de un análisis pormenorizado de cifras económicas relativas a igualdad y crecimiento, conteniendo solamente las mínimas que, nos parece, ilustran los puntos que deseamos destacar.

Lo que pretendemos, entonces, es hacer una presentación bastante general del tema, que permita alimentar el debate subsiguiente de los asistentes y lectores. Para ello nos ha parecido útil hacer un relevamiento general de los problemas que envuelve, explicando en términos sencillos, qué se sabe sobre la igualdad, la pobreza, el crecimiento y las políticas económicas y, en lo que nos parece más interesante, describiendo las principales interacciones entre todas ellas y los dilemas de política pública que nos plantean. Avanzamos también algunas consideraciones respecto a cómo tales dilemas han sido asumidos por nuestro país y los resultados que se han obtenido con tales estrategias.

En el final de este trabajo se formulan algunas reflexiones respecto al papel que una perspectiva de derechos tiene en el crecimiento y la superación de la desigualdad.

Obviamente, un trabajo de este tipo que, insistimos, sólo busca generar y alimentar un debate sobre temas ciertamente controvertidos, no pretende ser un texto acabado sobre el tema, por lo que, en general, hemos eliminado citas y referencias. En todo caso, debemos reconocer la gran utilidad que para su elaboración aportó el documento preparado por el BID: *América Latina Frente*

* Abogado y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile; Profesor y Director del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Diego Portales.

a la *Desigualdad*, que forma parte del informe sobre Progreso Económico y Social en América Latina, período 1998-1999¹.

2. POBREZA O DESIGUALDAD ¿CUÁL DEBEMOS PRIORIZAR?

Cuestionarse sobre el objetivo prioritario al que debieran apuntar las políticas económicas: reducir la pobreza (pobreza absoluta) o disminuir las desigualdades (pobreza relativa), pareciera constituir un dilema tan complejo y basto como lo es para filósofos y políticos la discusión eterna respecto a si debe preferirse la libertad o la igualdad.

El paralelo es fecundo ya que bien puede identificarse la pobreza absoluta con la falta de libertad, en el sentido de carencia de las condiciones mínimas para poder ejercer los atributos que singularizan a la persona humana. Así, entonces, será posible encontrar quienes sostengan que debe sacrificarse algo de igualdad en pos de conseguir más libertad o de eliminar la pobreza. También los hay quienes sostienen lo inverso, que mayor igualdad bien vale sacrificar algo de libertad y aceptar tener niveles de pobreza más altos. En fin, habrá quienes nos digan que se trata de objetivos no desligables entre sí, los que pueden y deben ser perseguidos al unísono.

Pero, a diferencia de la discusión moral o política respecto a la dicotomía libertad-igualdad, la discusión sobre pobreza e igualdad, efectuada desde una perspectiva económica, cuenta con la ventaja de estar acompañada de un amplio conjunto de indicadores y mediciones que permiten tener con una visión más precisa de la realidad, llevada a unidades comparables y con la posibilidad de evaluar los resultados concretos de las políticas y acciones desplegadas. El análisis meramente discursivo del tema deja el paso a miradas más precisas y probadas de la realidad y el efecto de las políticas de intervención en ella.

3. QUÉ SON Y CÓMO SE MIDEN LA POBREZA Y LA IGUALDAD

Por lo general, la pobreza se define como la obtención de ingresos inferiores a un determinado umbral o línea de pobreza. Tal línea se fija en función de una canasta mínima necesaria para satisfacer los requisitos de proteínas / calorías por adulto, considerando los hábitos de consumo de la población. La canasta se evalúa utilizando precios medios multiplicados por el tamaño de una familia media. En Chile se denominan indigentes a aquellos que residen en hogares cuyo ingreso *per cápita* es menor al valor de la canasta. La línea de pobreza, por su parte, se define duplicando la de indigencia, para las zonas urbanas, e incrementándola en un 75% para las rurales. De tal modo, los indigentes se hayan en situación de no poder satisfacer siquiera sus necesidades alimentarias básicas, en cambio, los puramente pobres, satisfacen éstas pero no otras como las relacionadas con el vestuario o la habitación.

Esta definición de la pobreza ha sido objeto de numerosas críticas. Las más importantes apuntan a que la línea de pobreza resulta bastante arbitraria en su construcción, llevando a grandes diferencias en las mediciones y las

1. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999, Washington D.C.

políticas respecto a sujetos que pueden encontrarse en situaciones muy parecidas, como es lo que sucede con quien está ligeramente sobre la línea y quien está ligeramente bajo ella. Las líneas de pobreza son particulares a cada país, lo que dificulta las comparaciones. Otra limitación de estas líneas es que ellas se construyen a partir de los ingresos monetarios, en circunstancias que la satisfacción de las necesidades básicas no depende solamente de éstos, sino también de la posibilidad de acceso a bienes y servicios gubernamentales, como salud o educación gratuita o a un precio subsidiado. De tal forma, gran parte de la política social (salvo los subsidios directos) no se incorpora en las mediciones de pobreza.

Por otra parte, el uso de precios medios no toma en cuenta la variación interregional de los mismos. Para cualquiera resultaría obvio que no le cuesta lo mismo a un chileno alimentarse en Santiago o en el extremo sur. Adicionalmente, al hacerse el cálculo del ingreso *per cápita*, para formar el ingreso familiar, se pasan por alto las economías de escala que se generan al interior de una familia. Además, el sistema pesa de la misma forma niños y adultos, siendo que el costo de mantener a unos y otros es diverso.

Los datos para Chile indican una reducción constante de la pobreza en los últimos años, a una tasa anual, entre 1987 y 1994, de un 5,2%. Así, en el año 1987 se encontraban bajo la línea de pobreza un 44,6% de la población, al final del período se situaban en tal condición sólo un 28,5% de los chilenos.

La igualdad, por su parte, se mide generalmente en función de la forma como se distribuyen los ingresos en una sociedad. El indicador más utilizado para ello es el coeficiente de Gini, el cual mide cuán lejos está la distribución efectiva en un país de lo que sería una distribución uniforme, tomando valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una situación en que la participación de todos los quintiles es la misma. Por lo tanto, mientras mayor es el coeficiente de Gini, mayor es la desigualdad de los ingresos.

Se critica la medición de la desigualdad en función de la distribución de los ingresos y no del gasto. En general, la distribución de los ingresos debiera ser más desigual que la del gasto, por dos razones. La primera reside en que mientras mayor es el nivel de ingresos, mayor es la proporción que se destina al ahorro. La segunda razón se vincula a lo ya señalado anteriormente, el gasto incorpora el acceso a bienes pagados por el sector público los que, dada una política social focalizada, aprovechan preferentemente los sectores de menores ingresos.

De medirse la distribución de los ingresos, hay quienes piensan que debiera considerarse sólo la de los ingresos laborales, sin incluir entonces ni pensiones, ni subsidios, ni autoconsumo, ya que el ingreso del trabajo puede ser determinante, a diferencia del ingreso total, en permitir la movilidad de un grupo socioeconómico a otro, a la vez de involucrar un menor nivel de marginación en la sociedad.

Adicionalmente, los cálculos a partir del ingreso *per cápita* presentan los mismos problemas señalados anteriormente a propósito de las mediciones de pobreza.

Finalmente, se sostiene que la medición del nivel de los ingresos no refleja adecuadamente la calidad de vida de las personas, la que está integrada por factores que exceden a lo meramente económico. El Informe de Desarrollo

Humano que elabora el PNUD busca precisamente combinar en un solo índice el ingreso *per cápita* con indicadores de esperanza de vida y logros educacionales (tasa de alfabetización y participación escolar). Sistemáticamente este índice ha situado a Chile en una posición relativa, respecto a los demás países en desarrollo, bastante mejorada a la que ocuparía si sólo se considerara el ingreso *per cápita*.

Según el informe de progreso económico y social en América Latina del BID para el período 1998-1999, el promedio del coeficiente Gini para el continente era de 0,52, con un mínimo de 0,43 para Uruguay y un máximo de 0,59 para Brasil Chile se encontraba más cercano a la extremo superior al registrar un 0,56.

4. ¿ESTÁN CORRELACIONADAS POBREZA Y DESIGUALDAD?

Pobreza y desigualdad no se encuentran desvinculadas entre sí. Diversos estudios indican que existe una estrecha correlación entre ambas, de manera tal que los países pobres son, con escasas excepciones, más desiguales que los países ricos.

El propio proceso de desarrollo, en sus fases iniciales, empeora la distribución de los ingresos. Se explica ello por el alto rendimiento que allí se obtiene del capital, dada su escasez, lo que lleva a que una proporción elevada del ingreso nacional corresponda a utilidades. El proceso de urbanización que se genera, que marca una gran diferencia de ingresos entre el campo y la ciudad, aumenta también las desigualdades. La formalización de la economía distancia fuertemente los ingresos de quienes pasan a pertenecer a tal sector con el de quienes se quedan en el informal. Por otra parte, se producen grandes diferencias entre el nivel de educación de la población, lo que termina con la igualdad que al respecto existía cuando el acceso a la educación era muy restringido.

Sin embargo, tales razones no permiten explicar a ciencia cierta el grado de desigualdad que experimentan los países de América Latina en comparación con países de igual o menor índice de desarrollo. El último estudio realizado por el BID sobre el tema indica que la mayoría de los países de América Latina muestran niveles de desigualdad mayores a los que les correspondería a su nivel relativo de desarrollo, comparándolos con lo que sucede con países de otras regiones del mundo. Es decir, en general, los países de América Latina presentan *excesos* de desigualdad, aun después que se aísla la relación entre desarrollo y distribución.

La explicación, entonces, de los altos niveles de desigualdad en el continente debe buscarse en otras causas distintas a su nivel relativo de desarrollo. El mismo estudio del BID avanza como posibles explicaciones la dotación de recursos naturales que caracteriza a los países americanos (mayores extensiones de tierras agrícolas y climas tropicales, por lo general, van asociados a mayores niveles de desigualdad) y la inestabilidad económica que ha caracterizado al continente (dónde se diferencian significativamente los grupos que pueden ponerse a cubierto de las mismas de los que no). A ello es posible agregar la especial distribución de los recursos heredada de nuestro pasado colonial.

En todo caso, las mismas razones que explican mayores niveles de desigualdad en las etapas iniciales de desarrollo permiten entender porque cuando se avanza en este proceso los países tienden a ir igualando la distribución de sus ingresos. Ello sucede porque se reduce el rendimiento del capital humano y físico, cuya propiedad tiende a concentrarse en las manos de un segmento relativamente pequeño y pudiente de la población. Se producen además avances en el acceso y la calidad de la educación. Se reducen el tamaño de las familias y tiende a haber un mayor porcentaje de la población en edad activa. Una razón adicional es que se formaliza en forma generalizada la fuerza laboral.

5. CÓMO SE REDUCEN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Existen dos grandes estrategias o instrumentos para atacar tanto los problemas de pobreza como los de desigualdad. Se trata, por una parte, de la inversión en políticas sociales de corte distributivo o bien, por la otra, apostar al crecimiento pues, como ya hemos visto, él no sólo eleva el nivel de ingresos de las personas (eliminando pobreza absoluta), sino también, en estadios superiores de desarrollo, lleva o debiera llevar a mejores niveles de distribución. Indudablemente pueden implementarse políticas que combinen ambas estrategias pero, para efectos de medir la contribución de cada una de ellas, es conveniente aislarlas.

Obviamente, el efecto de una u otra estrategia no es similar. Las apuesta por el crecimiento muestra un efecto importante, aun en el corto plazo, en los niveles de pobreza absoluta. En cambio, siguiendo nuevamente lo antes expresado, aparece en una primera etapa niveles importantes de desigualdad.

Las políticas sociales o distributivas, por su parte, aparecen como idóneas para atacar los problemas de desigualdad, pero presentan efectos contraproducentes en términos de crecimiento, básicamente por los desincentivos que generan y por las ineficiencias que, en términos microeconómicos, producen. Niveles más altos de concentración de los ingresos permiten mayor ahorro y, por lo tanto, una tasa de inversión más alta. Por otra parte, gravar factores productivos distorsiona las decisiones de los agentes alterando la asignación de los recursos a sus fines más productivos.

Debe tenerse presente, además, que las políticas sociales sólo tienen un efecto importante en la reducción de la desigualdad cuando están focalizadas con precisión en la población que requiere de ellas. Sin embargo, debe tenerse presente que la focalización tiene costos, los de identificar a las personas a las que se quiere llegar. Por ello, no siempre lo más eficiente será focalizar en un 100% las políticas, lo que significa reconocer que no siempre van a tener plenamente el efecto distributivo buscado. Por otra parte, debe también apreciarse que la excesiva focalización puede tener efectos negativos importantes en la conducta económica de los individuos situados en el margen de la focalización.

Los antecedentes del caso chileno son elocuentes en el sentido de que el crecimiento económico resulta ser el mecanismo más idóneo para reducir en forma importante y sostenida los niveles de pobreza. Casi la totalidad de los éxitos obtenidos en Chile en la reducción de la pobreza se pueden explicar por

efecto del crecimiento económico. Un estudio realizado por Larrañaga² que descompuso el efecto en la reducción del porcentaje de hogares pobres en los períodos 1987-1990 y 1990-19992, del crecimiento, por una parte, y de la distribución de los ingresos, por la otra, arrojó como resultados que un 80% de la reducción de la pobreza se debe al crecimiento del ingreso medio y sólo un 20% a una distribución de ingresos más favorable. Contreras³, haciendo un análisis similar pero desagregado por regiones, obtuvo resultados que adjudican al crecimiento entre un 70% y un 90% de la superación de la pobreza.

6. QUÉ OBJETIVO DEBE SER PRIORITARIO: POBREZA O IGUALDAD

De lo dicho anteriormente se desprende que efectivamente existe una disyuntiva entre pobreza e igualdad. Que lo que podemos hacer más eficientemente para reducir la primera limita nuestra posibilidad de atacar la otra. Se trata, entonces, de un juego en principio no cooperativo o de suma nula, sin perjuicio de las salvedades que más adelante señalaremos.

Por lo anterior, al menos en teoría resulta plausible plantearse qué objetivo debe preferirse a la hora de decidir políticas públicas en el área: reducir pobreza o desigualdad. Es decir, la pregunta, algo caricaturesca, de qué es lo que primero se debe hacer: crecer la torta o repartírsela, parece ser realmente pertinente.

Así planteadas las cosas no parecen haber muchas respuestas posibles a tal interrogante. Cualquier concepción de justicia a la que se apele nos indica que, antes que cualquier otro, se impone el objetivo de convertir a las personas en verdaderos sujetos, para lo cual es indispensable que tengan satisfechas sus necesidades básicas.

Eso es lo que cualquiera de nosotros diría bajo el *velo de la ignorancia* de la posición original de Rawls. Estaríamos dispuestos a aceptar desigualdades en la medida que se respete la condición de “agentes” de los ciudadanos. Como se recordará, tales desigualdades se justifican en la medida que se respeten el principio de igualdad de oportunidades y el de diferencia, que apunta precisamente a que las posiciones sociales más ventajosas beneficien preferentemente a los menos aventajados. Es decir, las desigualdades se permiten en esta concepción procedimental de la justicia en la medida que se mejore con ellas a los que están en peor situación, lo que no es más que una derivación de la optimalidad de Pareto. Políticas que -respetando la igual ciudadanía política- apunten preferentemente a buscar al crecimiento económico, entonces, en la medida que permiten superar la pobreza, resultan, bajo esta concepción, moralmente justas.

Siendo, como hemos repetido, el crecimiento el vehículo más apropiado para obtener la reducción de la pobreza, entonces, debiéramos dirigir nuestras políticas preferentemente a lograrlo. Pero tal conclusión debe matizarse.

2. Larrañaga, Osvaldo, “Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile 1987-1992”, *Revista Análisis Económico*, Ilades, Santiago, 1994.

3. Contreras, Dante, *Pobreza y desigualdad en Chile (1987-1992)*. *Discurso, metodología y evidencia empírica*, documento de Trabajo N° 250, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1996.

Primero porque la experiencia nos ha indicado que no toda pobreza se logra erradicar con el sólo crecimiento, habiendo un segmento de “pobreza dura” que es inmune a él, aunque también lo es a las políticas sociales que tradicionalmente se han elaborado.

Por otra parte, no está claro que todos los países latinoamericanos, y particularmente Chile, se hallen en este momento en aquella etapa inicial del desarrollo en que el crecimiento va ligado, casi matemáticamente, con mayor desigualdad. En términos gráficos, la relación entre nivel de desarrollo y la desigualdad en los ingresos toma la forma de una U invertida, conocida como la *curva de Kuznets*, que indica escasa desigualdad en el momento inicial en que la generalidad de la población es pobre, un aumento constante de la desigualdad en la medida que se avanza en el proceso de crecimiento, hasta llegar a un momento de inflexión, donde mayor ingreso *per cápita* va a asociado a menor desigualdad.

Aparentemente llega un momento en que el nivel de adhesión colectivo al modelo de desarrollo y la estabilidad y tranquilidad social que ello apareja se convierten en condiciones esenciales para seguir creciendo. Pasado un determinado estadio, lo que era un círculo vicioso entre equidad y crecimiento pasa a convertirse en uno virtuoso.

Las teorías del crecimiento endógeno y de la economía política endógena han postulado en los últimos tiempos que una mala distribución de los ingresos debilita el ritmo de acumulación de capital físico y humano o afecta el crecimiento de la productividad, que son las fuentes del desarrollo económico. En el ya citado informe del BID se dice que una economía muy concentrada puede ver limitadas sus posibilidades de crecimiento por diversos motivos, a saber:

- muchas inversiones que serían rentables individual y socialmente no son acometidas;
- la mayoría apoya políticas redistributivas financiadas con impuestos al capital u otras medidas semejantes. El “elector promedio” está menos inclinado a estas políticas en la medida que la riqueza esté mejor distribuida;
- los grupos de poder que surgen en sociedades muy concentradas tienen la capacidad de erosionar las políticas genuinamente distributivas mediante la captura de las instituciones públicas y otras actividades de búsqueda de rentas, perpetuando la inequidad y el bajo crecimiento.

Por otra parte, tampoco resulta completamente certero presentar como alternativas excluyentes las vinculadas al crecimiento o a las políticas sociales, pues, en alguna medida, las políticas sociales también contribuyen al crecimiento, así como también sería un error considerar como causal de todos los cambios en la distribución del ingreso a tales políticas y no tomar en cuenta el efecto que en ello tiene el crecimiento.

En conclusión, lo correcto es atacar la pobreza vía crecimiento, aun con prescindencia en una primera etapa de las consecuencias nocivas que ello tendrá en la distribución de los ingresos; pero llega un momento en que para obtener tal crecimiento se hace necesario contar con niveles mayores de igualdad. Así y todo siempre será necesario tener una política social definida,

aunque más no sea para llegar con una provisión mínima de bienes al segmento de la población que queda totalmente ausente de los beneficios del desarrollo. Ambos factores obligan a observar el tema desde una perspectiva más amplia que simplemente como un problema de cómo hacer crecer la torta y separadamente cómo repartirla.

Si se piensa bien, el dilema de la igualdad para los países en desarrollo como el nuestro no es muy diferente al que enfrentamos ante los temas medioambientales. Etapas iniciales del desarrollo requieren un uso intensivo de recursos naturales (muchos de los cuáles son no renovables) y la urgencia de nuestras necesidades nos hace aceptar niveles de contaminación que para países más desarrollados resultan inadmisibles. Sin dudas la depredación actual de nuestros recursos naturales y su polución afectará el nivel de vida de las generaciones futuras. Sin embargo, ello debe contrapesarse con la realidad de que hoy en día en nuestros países hay gente pobre y, en una proporción importante todavía, indigente. ¿Conviene postergar el desarrollo y la lucha contra la pobreza para proteger tales recursos? ¿Es válido fijar estándares comunes en esta materia a países con distintos niveles de desarrollo relativos y, por ende, tasas de descuento muy disímiles? Sin dudas a nosotros nos importa más el presente que a un país desarrollado, ya que el que vivimos es más angustioso.

7. DISTRIBUCIÓN IGUALITARIA DE LOS INGRESOS Y DEMOCRACIA

Resulta evidente que el objetivo de lograr una distribución de los ingresos más igualitaria no puede ser pospuesto indefinidamente. No sólo por las exigencias que impone la mantención del ritmo de crecimiento, tal como acabamos de ver. Sino también por la estrecha correlación que existe entre igualdad y democracia. La inequidad y la fragmentación erosionan la confianza en las instituciones sociales. Así, en los países con una mejor distribución del ingreso las encuestas de opinión señalan una mayor adhesión al régimen y las instituciones democráticas, lo que sucede a la inversa en los más desiguales⁴. Sociedades más desiguales tienden a ser más conflictivas, especialmente en cuanto a la distribución de los recursos públicos, pues, en general, el proceso de agregación de preferencias se hace más complejo, siendo común que los grupos poderosos y mejor organizados terminen capturando al propio Estado, lo que alienta la corrupción y la ineficiencia.

Esta relación entre igualdad y democracia es recíproca. Estudios practicados indican que en los países con mayores libertades cívicas muestran menores índices de desigualdad que países más autoritarios. Las razones para ello residirían en que democracias efectivas exigen una mayor atención al electorado por parte de las autoridades, que se ven obligadas a proveer bienes públicos en forma más eficiente y con un sesgo distributivo. Una de las características de tales democracias es precisamente que el poder político se reparte en forma más equitativa (“un hombre un voto”) que el poder económico⁵.

4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998-1999, Washington D.C.

5. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998-1999, Washington D.C.

8. ECONOMÍA DE MERCADO Y DESIGUALDAD

Un cuestionamiento muy frecuente es hasta qué punto la actual estrategia de desarrollo seguida por la mayoría de los países latinoamericanos, con un fuerte énfasis en el rol asignador del mercado y apertura hacia una economía crecientemente más globalizada, no ha exacerbado con especial crudeza los índices de desigualdad que caracterizan especialmente a nuestro continente.

No existe realmente información certera al respecto. Según el antes citado estudio del BID, el período entre la década de los sesenta y la crisis de la deuda del año 1982 estuvo marcado por una apreciable mejora en la distribución del ingreso en América Latina. La década de los ochenta implicó un retroceso en esta situación que no ha cambiado en los noventa. Es decir, la mayor desigualdad en estos últimos años bien puede explicarse por los efectos de la crisis económica de los ochenta, más que por los cambios estructurales en los sistemas económicos que le siguieron, si bien éstos no han mejorado la situación de distribución con que se iniciaron.

Los cambios en la distribución del ingreso en Latinoamérica se deben fundamentalmente al aumento en la participación del decil más rico, a costa de todos los restantes. De hecho, el exceso de concentración del ingreso en este continente, en relación con su grado de desarrollo relativo, puede explicarse íntegramente por la alta proporción de ingresos que capta el sector más rico de la población y no por la forma como se distribuyen los ingresos entre los restantes grupos de la población. Si se calcula el índice de Gini sin incluir al decil más rico, la concentración del ingreso de los países latinoamericanos no difiere de la de Estados Unidos.

En el caso de Chile, históricamente la distribución de los ingresos ha sido bastante inequitativa, con escasas fluctuaciones entre los diversos períodos presidenciales, lo que llama la atención sobre la poca incidencia que han tenido las diferentes políticas económicas implementadas en ellos. En el período 1987-1990 es posible afirmar que el país experimentó un rápido crecimiento económico con reducción de la pobreza y aumento de la desigualdad. En el período 1990-1992, comienzos del régimen democrático, Chile continúa con su crecimiento, reduciendo tanto la pobreza como la desigualdad⁶. En el período siguiente, 1992-1994, se produce una caída en el ingreso *per cápita* del decil más bajo, aumentando ligeramente el coeficiente de Gini (0,448 en 1990 a 0,459 en 1992), ello se explicaría por el proceso de ajuste en que entró la economía en esos años⁷.

La vinculación negativa entre etapas iniciales de desarrollo e igualdad permitirían explicar el por qué los cambios económicos experimentados en América Latina, que sin dudas han mejorado sus niveles de crecimiento, todavía no repercuten en una mejor distribución de los ingresos. Según el BID, varios de los países del continente se encuentran muy cerca del punto máximo de la curva de Kuznets que han estimado, lo que permitiría predecir que los avances

6. Contreras, Dante y Ruiz-Tagle, Jaime, *¿Cómo medir distribución de ingresos en Chile? ¿Son distintas nuestras regiones? ¿Son distintas nuestras familias?*, borrador no publicado, 1996.

7. Cowan, Kevin y De Gregorio, José, *¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido?*, Ministerio de Hacienda, Santiago, 1996.

subsecuentes que experimenten en términos de crecimiento debieran incidir en una mayor igualdad. Por supuesto, las consecuencias de la crisis actual, que llevará este año a todos los países americanos, salvo Chile, a tener crecimiento cero o negativo, impedirá en el futuro próximo verificar esta afirmación.

Pero no sólo el crecimiento permitiría explicar nuestros actuales niveles de desigualdad, sino también las propias características del cambio estructural económico que se ha experimentado en la mayoría de los países americanos que ha implicado fuertes políticas de ajuste (con reducciones en la política fiscal y, en general, de la actividad económica), más una fuerte reasignación de recursos internos, todo lo cual apareja desempleo, mayor informalidad e inflación, en un contexto de falta o incluso disminución de los mecanismos de protección social. Diversos estudios comprueban que estos fenómenos afectan más marcadamente a los sectores pobres, con menor capacidad de protección de sus ingresos, lo que aumenta la desigualdad.

No parece tampoco acertado sostener que el actual esquema de desarrollo latinoamericano, basado en economías de mercados abiertas, de suyo contribuye más a la desigualdad que los esquemas anteriores de corte populista y con un marcado énfasis en la sustitución de importaciones. Este último tipo de políticas han sido precisamente las causantes de desigualdades. Ya sea a través del establecimiento de cuantiosos subsidios con escasa focalización; de trabas al comercio internacional que aumentan el precio de los bienes a los consumidores internos en beneficio de los productores nacionales que los sustituyen; de sistemas impositivos que alientan o no precaven la evasión; de sistemas de controles cambiarios que permiten grandes ganancias especulativas, etc.

De hecho, muchas de las políticas que hoy se recomiendan para mejorar la distribución de los ingresos pasan por desmontar las políticas anteriores y están en la base de una economía de mercado. Así, por ejemplo, hay evidencia que una de las principales causas de la desigualdad en los ingresos laborales proviene de las rigideces y excesiva reglamentación del mercado del trabajo. La legislación actual protege a los hombres que trabajan en el sector formal urbano, a costa de restringir las oportunidades de las mujeres, trabajadores informales y rurales. Es decir, son las normas protectoras actuales las que tienen una cobertura baja y, sobretudo, mal distribuida. Los cambios sugeridos apuntan entonces precisamente a flexibilizar las condiciones de contratación.

Otro ejemplo es el relativo a la seguridad social. Los sistemas de reparto de antaño, presuntamente fundados en criterios de solidaridad, tampoco han funcionado como un mecanismo distributivo, ya sea por su disminuida cobertura, por evasión del pago de las contribuciones de los trabajadores de mayores ingresos, por la existencia de regímenes especiales para ciertos grupos privilegiados o por su operación deficitaria, lo que los hace depender de los recursos generales de tributación. Este sistema se torna además inviable en la medida que se produce el proceso de transición demográfica que caracteriza al desarrollo, lo que ha llevado a alentar su sustitución por mecanismos de capitalización individual que, además, inciden beneficiosamente en el nivel de ahorro privado e inversión. Ha demostrado ser más eficiente, en términos redistributivos, la adopción de políticas expresas en la materia, como ser la garantía de pensiones mínimas.

Por otra parte, la transformación del rol estatal que conllevan las reformas económicas y la disminución del rol de agente productivo que antes le

correspondía, no se han traducido, como algunos pueden creer, en una disminución del gasto social. Es más, en Chile éste ha crecido constantemente, sobre todo en la última década. Y no sólo ha crecido en términos absolutos sino, gracias a ser administrado por un Estado más pequeño, ha ganado en eficiencia (los gastos de administración del gasto social han disminuido) y en focalización (hoy llegan en una mayor proporción a quienes realmente lo necesitan).

9. LA PERSPECTIVA DE “DERECHOS” EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

De lo anteriormente señalado queda claro que las políticas públicas juegan un rol clave en la superación tanto de la pobreza como de la desigualdad. El sólo “*laissez faire*” no resulta suficiente ni para terminar con la pobreza, ni menos para afrontar los problemas de inequidad. Las políticas sociales resultan insustituibles tanto para terminar con la pobreza dura, como para constituir redes de protección social que permitan sobrellevar mejor los períodos de crisis y las demás contingencias adversas. Las políticas sociales, en tal sentido, potencian el crecimiento. Igualmente, demás está decirlo, resultan también fundamentales para avanzar en una distribución más justa de la riqueza.

Indudablemente, cualquiera de estas políticas debe ir acompañada de un soporte jurídico que las legitima y pone en práctica. Pero, cuando nos preguntamos respecto a la contribución de una perspectiva de derechos en la superación de estos problemas no estamos pensando en este rol instrumental, el que ciertamente puede hacer mejor o peor, por lo que no debe descuidarse. Estamos pensando en algo bastante distinto, en la contribución que el pensamiento jurídico -bajo la idea de “derechos”- puede hacer en este caso.

En general, tiende a ponerse en confrontación una perspectiva de principios, propia del derecho, con otra de corte agregativo, característica de las políticas públicas. El derecho, en esta mirada, encarna objetivos contramayoritarios, estrechamente ligados al respeto de los derechos fundamentales de la persona humana. Tales derechos se imponen por encima de cualquier cálculo de corte utilitarista, debiendo ser respetados incluso cuando ello apareja una disminución de la tasa de beneficio colectivo. En cambio, las políticas públicas, al igual que la economía, basan su justificación precisamente en la mejora colectiva.

Así, entonces, para una perspectiva de derechos resultan indiferentes los costes que aparejan las decisiones, así como no resultan adecuados los mecanismos normales de agregación de preferencias individuales en que se basan las políticas públicas y otras decisiones colectivas.

Pero esta distinción que parece tan nítida y que por tanto tiempo ha distanciado radicalmente a abogados y economistas, en la realidad sólo tiene sentido en el margen, en un espacio reducido de decisiones donde sí están en juego en forma significativa los ya mencionados derechos fundamentales, sobretudo los que conocemos como derechos civiles y políticos.

Así como nos parece claro que aun ni las mejores razones económicas justifican lesionar tales derechos que, si los “tomamos en serio”, se levantan como una valla infranqueable para las decisiones públicas, debiera resultar claro que en las restantes materias el derecho, al igual que la economía, debiera buscar apoyar soluciones eficientes a los problemas que persigue afrontar.

Soluciones eficientes implican tener siempre presente el principio básico de la escasez y de los costos alternativos de los recursos que de él se deriva. Ello, lamentablemente, no es algo que tengan siempre en cuenta los juristas al momento de intervenir en el diseño de políticas públicas. La perspectiva de principios o derechos tiende a ser extendida por los abogados a otras áreas, que exceden a la afirmación primaria de los derechos fundamentales. Se justifican jurídicamente decisiones o medidas sólo en función de los beneficios que ellas reportan, sin reparar en los costos que ellas mismas irrogan, tanto para el común de la sociedad como, y esto es lo más paradójico, para los mismos sujetos que se desea favorecer.

Son comunes las medidas de protección que desde el derecho se defienden, como cuestiones de principio, en beneficio de ciertos grupos especialmente vulnerables de la sociedad. Medidas de esta índole, sin dudas bien inspiradas, muchas veces terminan perjudicando más que beneficiando a quienes se desea favorecer, por los fuertes desincentivos que ellas generan.

Algunos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación. Tradicionalmente en nuestros países se han impuesto diversas normas de protección a la mujer trabajadora, como permisos pre y post natal, fueros y obligaciones de proporcionar salas cunas, que se han traducido, al gravar fuertemente el trabajo femenino, en una menor disposición de plazas de trabajo para las mujeres y en ingresos comparativamente menores para ellas.

Muchas han sido también las iniciativas tendientes a restringir la información sobre la morosidad de las personas en sus operaciones financieras. Tales disposiciones, más que facilitarles a las personas el acceder a los créditos, las perjudican pues impiden generar reputación, que es, al parecer, el mecanismo más eficaz para suplir la falta de garantías.

En fin, la búsqueda de mayores grados de progresividad en los sistemas tributarios los ha convertido en sumamente complejos y difíciles de administrar, lo que ha restringido la recaudación fiscal. El efecto redistributivo de la tributación se podría lograr en mayor medida recaudando más, aunque fuera a través de impuestos menos progresivos, para luego poder gastar más en políticas sociales que sí son distributivas.

En definitiva, una perspectiva de derechos aporta en esta área tratándose de la superación de la pobreza, sobre todo en sus grados más agudos: la indigencia. Frente a ella parece conveniente colocarse objetivos que escapen incluso a cálculos eficientistas, pues estamos frente a una situación que cuestiona los atributos básicos que hacen a una persona. Más allá, parece conveniente sustituir una perspectiva de derechos por otra que tome en cuenta los efectos tanto sociales como privados de las decisiones o medidas que se adoptan.

El tema, en todo caso, es bastante más complejo que lo aquí expuesto. Un análisis más completo, que excede los marcos de este trabajo, debe agregar consideraciones relativas, por ejemplo, al impacto que para el derecho y la economía tiene transformar decisiones que hasta hace poco eran paradigmáticamente de política pública, y que en tal concepto adoptaba la autoridad; a decisiones jurídicamente reguladas, tanto en su contenido como procedimiento, que no es otra cosa lo que sucede cuando la autoridad desea intervenir en esas mismas áreas una vez que se ha desprendido de su gestión, por ejemplo tras la privatización de servicios públicos que constituyen monopolios naturales.